Niveau(x) d'enseignement: 3 Numéro EDUQ : 0570571
Centre d'intérêt: 140

Québec (Province) Groupe COMMEL.

Rapport du Groupe COMMEL : l'organisation et le fonctionnement des commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire à 3000 élèves et moins. -- [Québec] : Direction générale de l'enseignement élémentaire et secondaire, 1974.
vi, 231 p. 28 cm.

En tête du titre: Commissions élémentaires. Code: 16-6001.
Bibliogr.: p. 217-231.

Cote Dewey: 379.714/Q3r Cote LC: L/222/.Q3

Descripteur(s): *Commission scolaire *Rôle de la commission scolaire *Administration scolaire *Organisation administrative *Structure scolaire *Programme d'enseignement *Personnel administratif *Personnel enseignant *Personnel non enseignant *Financement *Règle administrative *Politique locale *Questionnaire *Primaire (Niveau)

Identificateur(s) de sujet: *Rapport Commel

Suite à l'application de la Loi 27 (1971) sur le regroupement et la gestion des commissions scolaires, le ministère de l'Education reçut de nombreuses doléances de la part de commissions scolaires qui dispensaient l'enseignement primaire. Afin d'y répondre, le ministre de l'Education mit en place, en novembre 1972, une équipe de travail multidisciplinaire chargée de l'étude de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires difusant l'enseignement primaire seulement à moins de 3000 élèves. L'étude devait porter sur l'analyse des fonctions d'encadrement et des tâches administratives et techniques. Elle visait à identifier les meilleures solutions aux problèmes que rencontraient les commissions scolaires dont la clientèle est inférieure à 3000 élèves.

Un plan général de cueillette et d'analyse de données en trois points a été élaboré: 1. étude du mandat; 2. opération de sensibilisation et consultation; 3. étude de l'organisation et du fonctionnement d'un échantillon de commissions scolaires et d'écoles primaires. Deux questionnaires furent contruits et administrés, l'un à dix commissions scolaires, l'autre à trois bureaux régionaux du ministère de l'Education. L'analyse des données fait ressortir cinq grands secteurs qui constituent autant de chapitres du rapport: 1. la géographie du milieu; 2. la structure scolaire; 3. la vie pédagogique; 4. le personnel; 5. les règles budgétaires.

Le rapport contient 55 recommandations. Le groupe COMMEL recommande particulièrement au MEQ: 1. de définir en concertation avec le milieu les services minima qu'une commission scolaire doit offir à sa clientèle; 2. de repenser globalement le système de financement des commissions scolaires; 3. d'expérimenter systématiquement tout nouveau

changement dans des conditions normales d'application, puis de l'implanter, de façon réaliste, avec la participation du milieu.

Type de document: 9

COMMissions ELémentaires

Rapport du Groupe COMMEL

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES DISPENSANT L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE A 3,000 ELEVES ET MOINS

Octobre 1974

EDUQ 8570571

COMMissions ELémentaires

Rapport du Groupe COMMEL

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES DISPENSANT L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE A 3,000 ELEVES ET MOINS

Service de la Recherche
1035, de Lachevrotière
8e étage
Québec, G1R 5E5

Octobre 1974

Dépot légal: 4è trimestre 1974
Bibliothèque nationale du Québec

"Aujourd'hui, il n'est plus possible d'aborder des réformes éducatives de façon fragmentaire, sans envisager l'ensemble des objectifs et les modalités de l'activité éducative. Pour savoir comment modifier les fragments, il faut connaître l'ensemble du domaine."

Faure, Edgar et autres, Apprendre à être,
Unesco, Fayard, Paris, [1972], p. 199.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIERES

pages

AVANT-PROPOS 1

INTRODUCTION 6

1. La justification de l'étude 7
2. Les commissions scolaires faisant l'objet de l'étude 9
3. Le cadre de l'étude 10

PREMIÈRE PARTIE: DESCRIPTION ET ANALYSE DE LA RÉALITÉ

Chapitre I

LA GEOGRAPHIE 19

Introduction 21

1. Le territoire 21
2. La clientèle 22
3. Les écoles 24

Conclusions 31

Chapitre II

LES STRUCTURES 32

Introduction 33

1. La structure locale à trois paliers 37

   A. Le conseil des commissaires 37
   B. Le comité exécutif 39
   C. Le directeur général 41

pages

2. La participation du milieu 42

A. Les élections scolaires 42
B. Le comité d'école 44
C. Le comité de parents 46

3. La liaison entre l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire 48

4. Les relations entre le ministère de l'Education et les commissions scolaires. 49

Conclusions 54

Chapitre III

LA VIE PEDAGOGIQUE

58

Introduction 59

1. L'enseignement régulier 60

A. L'organisation des groupes de travail 60
B. Les programmes d'études 62
a) les arts 62
b) la langue maternelle 65
c) la langue seconde 69
d) la mathématique 71
e) les sciences de la nature 73
f) les sciences humaines 74
g) l'éducation physique 75
h) l'enseignement moral et/ou religieux 76

2. L'enseignement en classe de maternelle 79

3. L'enseignement à l'enfance inadaptée 80

4. Les journées de planification et d'évaluation 82

Conclusions 84

Chapitre IV

pages

LE PERSONNEL 87

Introduction 88

1. Les enseignants 88

A. L'enseignement régulier 88
B. La maternelle 93
C. L'enfance inadaptée 94

2. Les conseillers pédagogiques 96

3. Les psychologues 104

4. Les responsables d'école physique 108

5. Les principaux d'école 110

6. Les cadres et les "hors-cadres" (à l'exception des principaux) 114

A. Les directeurs des services éducatifs 114
B. Les directeurs des services administratifs 119
C. Le directeur général 125

Conclusions 128

Chapitre V

LES REGLES BUDGETAIRES 131

Introduction 132

1. Les efforts du ministère de l'Education de 1971 – 72 à 1974 – 75 133

2. La masse monétaire réelle 134

pages

3. L'effet pratique de certaines dimensions des règles budgétaires 142

A. Le montant de base 142
B. L'indice de compensation 142
C. Les subventions "spécifiques" 143
D. Le niveau normalisé de dépenses 144

Conclusions 144

DEUXIEME PARTIE: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS GENERALES 148

RECOMMANDATIONS 153

ANNEXES 163

BIBLIOGRAPHIE 216

LISTE DES ANNEXES

pages

ANNEXE A. GROUPE COMMEL (D.G.E.E.S. Adm. 73–17) 164

ANNEXE B. ETUDE DU MANDAT 167

ANNEXE C. OPERATION-CONSULTATION 168

Appendice 1. LISTE DES ORGANISMES INVITES . . . 181

Appendice 2. MEMOIRES – ANALYSE DE LA REPONSE ET DE L'ABSTENTION 187

ANNEXE D. DOCUMENT SUR LES OBJECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE 193

pages

ANNEXE E. OPERATION-QUESTIONNAIRE: SPECIMENS 198

Questionnaire du bureau régional

Questionnaire du principal

Feuille-réponse

ANNEXE F. L'ECHANTILLON 204

ANNEXE G. TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES DES 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE L'ECHANTILLON 205

AVANT-PROPOS

AVANT-PROPOS

Le Groupe COMMEL présente son rapport sur l'organisation et le fonctionnement des commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire à 3,000 élèves et moins.

Ce rapport est le résultat de 16 mois de travaux, au cours desquels plus de 2,000 personnes ont donné des heures de leur temps pour rédiger des mémoires, participer à des entrevues et remplir des questionnaires.

Les membres du Groupe COMMEL remercient tous ceux qui ont collaboré à cette étude en leur fournissant un ensemble de renseignements des plus précieux.

Le Groupe COMMEL espère que son rapport contribuera à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire à 3,000 élèves et moins.

LES MEMBRES DU GROUPE COMMEL

Serge Audibert

Spécialiste en organisation scolaire
Principal à la commission des écoles catholiques de Québec

Mireille Beaulac

Conseiller pédagogique
Conseiller pédagogique à la commission des écoles catholiques de Montréal

Jean-Paul Bellemare (1)

Spécialiste en administration
Professeur au département d'administration et d'éducation de l'université du Québec à Trois-Rivières

Jacqueline Campagna

Administrateur pédagogique
Principal à la commission scolaire Saint-Exupéry (St-Lambert)

---

(1) Du 15 octobre 1973 au 14 juin 1974

Marc Caron(1)

Secrétaire-recherchiste

Bernard Giroux

Administrateur scolaire

Directeur général à la commission scolaire Laure-Conan (La Malbaie)

Montcalm Roussel (1)

Spécialiste en recherche

Ronald H. Tali (2)

Spécialiste en administration

Directeur du département d'administration scolaire à la faculté des sciences de l'éducation de l'université McGill, Montréal

LE COORDONNATEUR DU GROUPE COMMEL

Deny Blanchet

Spécialiste en sciences de l'éducation au ministère de l'Education, Québec

---

(1) Jusqu'au 31 juillet 1974

(2) Membre du 14 mai 1973 au 30 août 1973 et consultant depuis le 20 juin 1974.

LES MEMBRES DU COMITE DE COORDINATION [1]

Kathleen Francoeur-Hendriks

Directeur général

Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire
Ministère de l'Education, Québec

Deny Blanchet

Conseiller en gestion scolaire

La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, Québec [2]
Coordonnateur du Groupe COMMEL [3]
Ministère de l'Education, Québec

F. Henry Breau

Directeur adjoint du service de l'Organisation de l'enseignement

Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire
Ministère de l'Education, Québec

---

(1) La direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, responsable de l'étude COMMEL, mit en place, pour fins de concertation et de participation, ce Comité de coordination.

(2) Jusqu'au 24 mai 1973.

(3) Depuis le 24 mai 1973.

Alexandre Dugré (1)

Directeur du service du financement

La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, Québec

William Ferrie

Conseiller en administration, en finance et en économique
Québec Association of Protestant School Boards, Montréal

W. C. McCullogh

Directeur général adjoint

Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire
Ministère de l'Education, Québec

Sylvester F. White

Directeur général

Direction générale du Financement

Sous-ministre associé
Ministère de l'Education, Québec

---

(1) Depuis le 24 mai 1973.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

1. La justification de l'étude

Le premier juillet 1972 marque la mise en place des commissions scolaires nouvelles conformément à la Loi 27 – 1971 concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires.

Au cours des mois qui précèdent et suivent la mise en application de la Loi 27–1971, le ministère de l'Education du Québec reçoit de nombreuses doléances de la part de commissions scolaires qui dispensent l'enseignement élémentaire. Ces commissions scolaires se sentent lésées par les disparités entre le secondaire et l'élémentaire quant aux règles budgétaires et quant aux règles administratives déterminant les effectifs. Les commissions scolaires qui dispensent l'enseignement élémentaire se disent les "parents-pauvres" du système.

Cette perception est confirmée par de nombreux directeurs généraux,(1) par La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec,(2) par le Conseil supérieur de l'éducation(3) et par plusieurs autres organismes régionaux ou provinciaux.

---

(1) Compte rendu des rencontres des directeurs généraux des commissions scolaires, décembre 1971, janvier et octobre 1972.

(2) La Revue Scolaire, La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, Vol 22, no 10, Québec, juin 1972, page 7.

(3) Conseil supérieur de l'éducation, Rapport au ministre de l'Education sur les règles administratives et budgétaires du ministère de l'Education concernant l'élémentaire, dans le Rapport annuel 1970–71.

Aussi, lors du congrès de La Fédération des commissions catholiques du Québec, en novembre 1972, monsieur François Cloutier, ministre de l'Education, annonce une décision de principe concernant une étude systématique de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire à 3,000 élèves et moins:

> "Ceci m'amène à souligner le fait que certaines politiques, toutes justifiées qu'elles soient, entraînent parfois des difficultés sur le plan de leur application. Ceci découle souvent de la très grande variété des situations individuelles. Il faut donc viser, dans l'élaboration d'une politique générale, à la plus grande souplesse possible. Je pense, plus particulièrement, aux effets de la politique administrative et salariale dans le cas des commissions scolaires nouvelles qui ont une clientèle moindre de 3,000 élèves et il y a certainement parmi vous des commissaires qui sont dans cette situation. Ces commissions scolaires risquent d'avoir des difficultés à développer leurs structures tel que le permet la Loi 27. Je vous annonce donc qu'une étude sera effectuée sous la responsabilité de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire par une équipe de travail multidisciplinaire qui comprendra un représentant de La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec ainsi que de la Québec Association of Protestant School Boards.
>
> Cette étude débutera en janvier 1973 pour se terminer avant le 30 juin 1974. Elle sera axée tout spécialement sur l'organisation et le fonctionnement des petites commissions scolaires. J'ajoute qu'elle portera sur deux points principaux: d'abord sur l'analyse des fonctions d'encadrement et des tâches administratives et techniques requises pour l'administration de la commission scolaire et de l'école élémentaire, ensuite, elle comportera des comparaisons avec des commissions scolaires et des écoles élémentaires d'autres provinces ou d'états américains qui se trouvent dans des situations analogues."

2. Les commissions scolaires faisant l'objet de l'étude

Le Québec compte, au premier juillet 1973, deux cent cinquante-neuf (259) commissions scolaires dispensant l'enseignement:

182 commissions scolaires dispensant seulement l'enseignement élémentaire, incluant les 3 commissions scolaires dissidentes pour catholiques,

56 commissions scolaires régionales dispensant seulement l'enseignement secondaire,

21 commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire (commissions scolaires "intégrées") incluant les 3 commissions scolaires dissidentes pour protestants.

Des cent quatre-vingt-deux (182) commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire seulement, cent seize (116) comptent, au premier juillet 1973, une clientèle de 3,500 élèves et moins,[1] soit 63.7%. Le Groupe COMMEL ne retient, comme faisant partie de l'étude, que ces cent seize (116) commissions scolaires.[2]

Ont donc été exclues de l'étude les 56 commissions scolaires régionales, les 21 commissions scolaires "intégrées", les 10 commissions scolaires pour protestants ayant délégué l'enseignement élémentaire à une commission scolaire régionale, ainsi que les 55 commissions scolaires pour catholiques et une (1) commission scolaire pour protestants dispensant toutes l'enseignement élémentaire à une clientèle de 3,500 élèves et plus.

---

(1) Pour tenir compte de la diminution de la clientèle, le Groupe COMMEL a porté la limite de la clientèle des commissions scolaires à étudier de 3,000 à 3,500 élèves.

(2) Annexe C, appendice 1, page 181.

Tableau 1

DISTRIBUTION DES COMMISSIONS SCOLAIRES RETENUES POUR L'ETUDE

(1er juillet 1973)

Commissions scolaires pour catholiques	Commissions scolaires pour protestants	Commissions scolaires dissidentes pour catholiques
104	9	3
89.7%	7.8%	2.5%

Les commissions scolaires pour catholiques représentent donc 89.7% de l'ensemble des commissions scolaires de l'étude, les commissions scolaires pour protestants 7.8% et les commissions scolaires dissidentes pour catholiques 2.5%.

3. Le cadre de l'étude

A. Objet et nature de l'étude

Le Groupe COMMEL avait le mandat d'étudier l'organisation et le fonctionnement des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et de leurs écoles élémentaires.(1)

Cette étude devait non seulement porter sur l'analyse de la réalité de ces commissions scolaires et de ces écoles mais était surtout orientée vers l'élaboration de solutions appropriées aux problèmes diagnostiqués à l'aide de cette analyse.(2)

---

(1) Annexe A, circulaire D.G.E.E.S Adm. 73–17, page 164.

(2) Idem, page 165.

Aussi large était le mandat, aussi large fut l'interprétation qu'en donna le groupe d'étude. Déjà, les indications quant aux résultats attendus de l'étude engageaient le groupe dans un travail dont le produit serait orienté vers l'action.

Pour recueillir le plus d'informations sur la réalité vécue dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et dans leurs écoles élémentaires, une opération de consultation a été menée auprès d'agents du ministère de l'Education, des bureaux régionaux, des commissions scolaires, des écoles élémentaires et des organismes professionnels à caractère provincial. Il s'en est dégagé cinq grandes têtes de chapitres autour desquelles s'articuleraient les problèmes de la clientèle étudiée:

- les fondements de l'éducation,
- les structures scolaires au Québec,
- l'implantation des changements de la part du ministère de l'Education,
- les ressources humaines,
- les services offerts dans le milieu.

L'examen des facettes de ces thèmes d'étude et de leurs interrelations a confirmé une perception première, à savoir que l'étude, en raison même de la nature de l'éducation et du mandat de COMMEL, aurait un caractère "englobant" et intégrant.

Dans cette optique, l'étude viserait donc à cerner l'image globale de la réalité de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et de leurs écoles élémentaires. Plus particulièrement, elle se proposerait:

a) de dégager les grands traits de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et de leurs écoles élémentaires,

b) d'en analyser les principales causes,

c) de proposer les solutions les plus pertinentes possible aux problèmes vécus dans ces milieux.

Service de la Recherche
1035, de Lachevrotière
8e étage
Québec, G1R 5A5

L'étude en est donc une d'exploration qualitative qui s'intéresse d'abord aux grandes tendances du vécu des organismes visés dans le mandat, tendances en tant qu'elles se manifestent dans des secteurs d'activités particuliers, mais aussi et surtout, en tant qu'elles s'inscrivent dans un ensemble organisationnel.

B. Méthode

Pour réaliser les objectifs de l'étude, un plan général de cueillette et d'analyse de données en trois points a été élaboré:

a) une étude du mandat,
b) une opération sensibilisation et consultation,
c) une étude particulière de l'organisation et du fonctionnement d'un échantillon de commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et d'écoles élémentaires placées sous leur juridiction.

a) L'étude du mandat[1] effectuée par le groupe a mené à l'interprétation suivante: le mandat recouvre toutes les dimensions de la vie des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins[2] et de leurs écoles élémentaires.

b) L'opération sensibilisation et consultation[3] a produit un inventaire multidimensionnel de la situation des commissions scolaires et des écoles touchées par l'étude. Les documents étudiés, les mémoires reçus, les entrevues réalisées et les visites effectuées ont permis de regrouper la réalité ainsi observée autour de cinq thèmes généraux, tous influencés par des variables reliées à l'éloignement et à la grandeur du territoire, variables agissant à des degrés divers selon les milieux.

c) L'étude particulière de l'organisation et du fonctionnement de commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et d'écoles élémentaires placées sous leur juridiction origine d'un souci d'unifier les informations recueillies au cours de l'opération précédente et de cerner, de plus près, les problèmes vécus dans le milieu étudié.

---

(1) Annexe B, page 167.

(2) Afin de tenir compte de la diminution de la clientèle pendant la durée de son mandat, le Groupe COMMEL a fait porter son étude sur les commissions scolaires dont la clientèle était de 3,500 élèves et moins en 1972–73.

(3) Annexe C, page 168.

Définitions

Cette étude procède de deux définitions complémentaires de l'organisation:

aspect statique: une entité dont les parties interdépendantes et interreliées sont intégrées en vue de la réalisation efficace de l'objectif,

aspect dynamique: l'intégration des parties dans le tout en vue de la réalisation de l'objectif.

Ces définitions faisant appel à un objectif à réaliser, le Groupe COMMEL, devant l'impossibilité d'en utiliser un qui ait été énoncé par le ministère de l'Education, a dû, comme outil de travail, induire de différents documents du ministère de l'Education un objectif général de l'éducation au Québec, objectif applicable au niveau élémentaire qui l'intéresse:

"Former des personnalités équilibrées et structurées, en particulier capables de penser, de vouloir et d'aimer, capables de s'exprimer, de communiquer, capables d'innover, de s'adapter au milieu, selon leur niveau de développement psychique."(1)

Questionnaire(2)

A partir de cette conception de l'organisation, un questionnaire comportant des questions ouvertes a été construit; il touchait les divers éléments de la structure ainsi que les activités pédagogiques de base.

Il faut noter ici que le questionnaire d'organisation pédagogique à l'intention des enseignants a été centré sur les formules de travail utilisées en classe et sur les modalités de classement et de groupement des élèves.

---

(1) Annexe D, page 193.

(2) Annexe E, page 198.

Le questionnaire abordait les sujets suivants que les répondants devaient appliquer à leur secteur d'activités.

- nature des activités de la fonction ou de l'organisme,
- objectifs poursuivis,
- principales activités,
- liens entre activités et objectifs,
- processus décisionnel,
- planification des activités,
- évaluation des activités,
- relations internes et externes,
- mécanismes de communication,
- informations et connaissances nécessaires.

Pour chacun des sujets abordés, il s'agissait de répondre sur deux plans: la situation actuelle et les améliorations souhaitées.

Voici quelles ont été les dimensions (structure ou activités) de l'organisation sur lesquelles portait le questionnaire:

- commission scolaire,
- conseil des commissaires,
- comité exécutif,
- comité de parents,
- directeur général,
- directeur des services de l'enseignement,
- directeur des services aux élèves,
- directeur des services du personnel,
- directeur des services financiers,
- directeur des services de l'équipement,
- secrétaire général,
- professionnels non enseignants (selon les spécialités représentées dans les commissions scolaires),
- principal d'école,
- principal adjoint,
- comité d'école,
- responsable d'école,
- organisation pédagogique,
- activités d'apprentissage en classe de maternelle,
- activités d'apprentissage en classe d'enfance inadaptée,
- programmes d'études (chacune des 10 disciplines faisait l'objet d'un questionnaire).

Echantillon[1]

L'échantillon des commissions scolaires a été réalisé en tenant compte de l'ensemble des critères suivants:

- l'envergure provinciale du mandat,
- la nature qualitative des données à recueillir,
- la nécessité de réponses provenant de tous les niveaux de l'organisme local,
- la diversité du nombre d'élèves dans les commissions scolaires étudiées,
- l'existence d'écoles de types variés, (nombre d'élèves, catégories d'enseignement, aménagement physique),
- la densité de population variée, selon les milieux,
- l'éloignement de centres urbains, dont Montréal et Québec,
- la religion de la clientèle des commissions scolaires.

A partir de cette base, le Groupe COMMEL a identifié 10 commissions scolaires, dont 2 pour protestants. A l'intérieur de ces organismes, ont par la suite été sélectionnées 3 écoles institutionnelles composées chacune d'un nombre différent d'écoles physiques. Au total, 28 écoles institutionnelles ont été touchées, formées de 57 écoles physiques.

L'échantillon comportait aussi 3 bureaux régionaux du ministère de l'Education. Ceux-ci étaient invités à répondre au questionnaire préparé à leur intention, questionnaire abordant les mêmes sujets que ceux des autres répondants, mais essentiellement dans l'optique des relations entretenues avec les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

Cette partie de l'échantillon a été construite en s'appuyant sur l'ensemble des critères suivants:

- l'envergure provinciale du mandat,
- la nature des informations à recueillir,
- la présence d'un des deux pôles urbains du Québec,
- l'existence connue d'une amorce de réflexion sur les problèmes des petites commissions scolaires faisant l'objet de l'étude.

---

(1) Annexe F, page 204.

Répondants

Dans les commissions scolaires, les répondants étaient les suivants:

- les commissaires d'écoles,
- les membres des comités d'école et des comités de parents,
- le personnel de cadre et de "hors-cadre",
- les professionnels non enseignants,
- le personnel de direction des écoles,
- les enseignants.

Dans les bureaux régionaux, le questionnaire s'adressait au personnel de cadre et au personnel professionnel.

Administration du questionnaire

Le questionnaire a été administré en janvier 1974. Les membres du Groupe COMMEL se sont rendus dans les commissions scolaires et les bureaux régionaux impliqués et y ont tenu des séances d'information auprès de tous les répondants éventuels.

Dans les commissions scolaires, chaque répondant pouvait compléter seul le questionnaire qui le concernait; les réponses d'équipe étaient également possibles lorsque plusieurs personnes étaient impliquées au niveau d'une dimension donnée de l'organisation (Ex: les enseignants de l'enseignement régulier). Dans les bureaux régionaux, les mêmes modalités s'appliquaient, en plus de la possibilité que tous les répondants d'un même bureau puissent répondre collectivement au questionnaire.

Une période de 10 jours était donnée aux répondants pour compléter le questionnaire.

Analyse

L'analyse, dans le contexte de l'approche organisationnelle, visait à cerner plus précisément la réalité de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires et des écoles touchées par l'étude.

C'est dans l'esprit de l'interdépendance des parties de l'organisation et de leur contribution à la réalisation des objectifs que l'analyse a été effectuée. Pour les fins de l'examen, chaque partie faisait l'objet d'une analyse mais était aussi située dans l'ensemble de l'organisation.

Elaboration du rapport

L'analyse de toutes les données a fait ressortir cinq grands secteurs où sont particulièrement vécus les problèmes des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et de leurs écoles:

- la géographie du milieu,
- la structure scolaire,
- la vie pédagogique,
- le personnel,
- les règles budgétaires.

Ce sont là les grands sujets qu'aborde le rapport dans la perspective d'une intégration de ces réalités en vue de la réalisation des objectifs de l'entreprise d'éducation. Ils étaient apparus au terme de la phase de sensibilisation et de consultation; ils sont revenus après cette analyse plus approfondie. Les diverses parties du plan de l'étude se trouvaient ainsi interreliés et complémentaires. Les résultats de chacune ont donc servi à l'élaboration du rapport.

Les grands sujets traités dans le rapport ont été analysés en prenant comme cadre de référence les lois, règlements, règles et programmes régissant l'activité des commissions scolaires, ce qui permettait de situer la réalité vécue observée et analysée en regard du cadre administratif existant.

Les statistiques

Les données quantitatives ont été recueillies dans des documents existant au ministère de l'Education et auprès de commissions scolaires elles-mêmes à l'occasion d'appels téléphoniques à cette fin.

Ces données ont été utilisées dans le sens d'un renforcement et/ou d'une illustration des sujets précités.

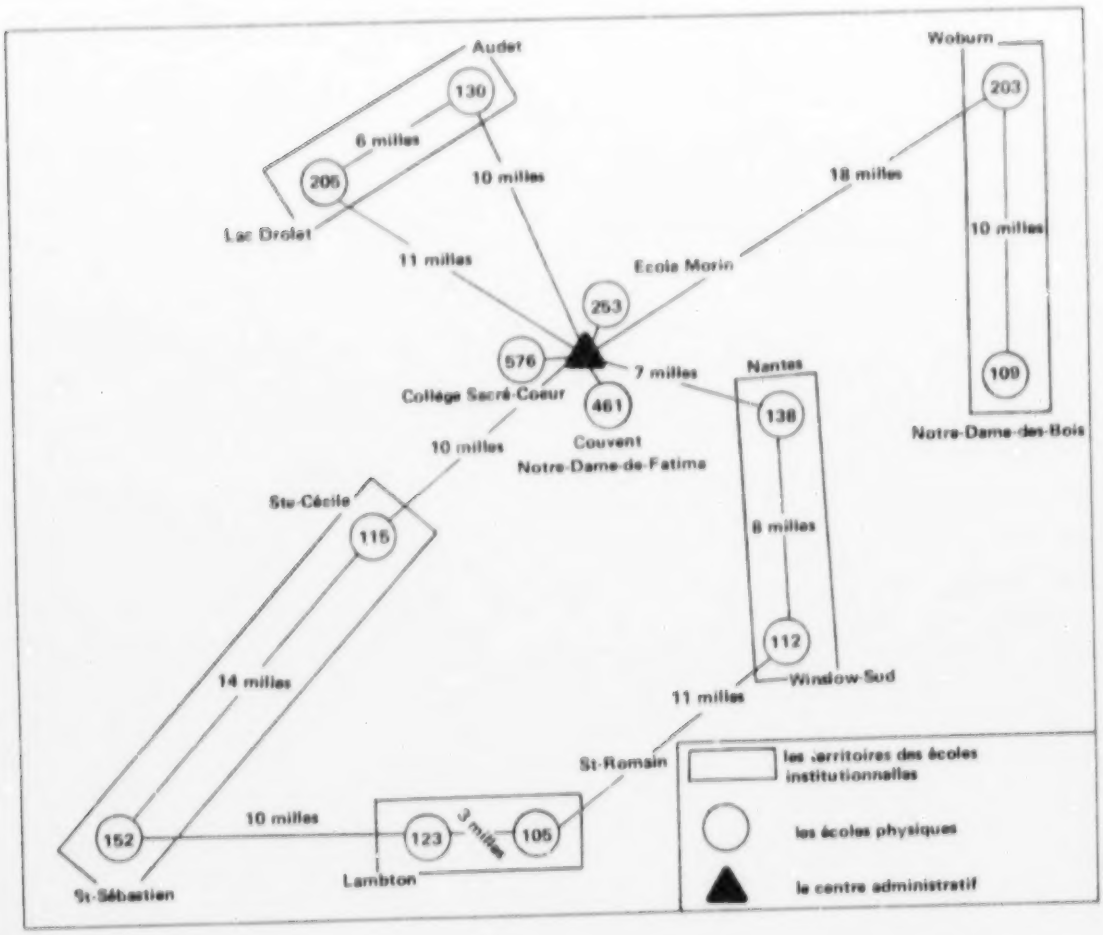
PREMIÈRE PARTIE :

DESCRIPTION ET ANALYSE DE LA RÉALITÉ

CHAPITRE 1 :

LA GÉOGRAPHIE

TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES
COMMISSION SCOLAIRE DU LAC-MEGANTIC
REGION ADMINISTRATIVE DES CANTONS DE L'EST
ANNEE 1973 – 74



Ce graphique des écoles institutionnelles d'une commission scolaire de l'échantillon sera un point de référence, au lecteur, tout au long du chapitre(1).

Les personnes qui n'ont pas une bonne connaissance du type de commissions scolaires étudiées ont ainsi un exemple qui leur permet de visualiser le genre de territoire où ces commissions scolaires doivent offrir des services, en plus de constater le nombre et la répartition des élèves qu'elles desservent.

---

(1) Tous les tableaux de distribution géographique des écoles institutionnelles des commissions scolaires de l'échantillon sont à l'annexe G, page 205 et ss.

CHAPITRE I

LA GEOGRAPHIE

Introduction

Ce chapitre présente une étude d'éléments géographiques qui influencent la vie de commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. Dans une première section, nous étudierons certaines particularités du territoire; dans une deuxième, nous examinerons les caractéristiques de la clientèle qui s'y trouve; dans une troisième section, nous discuterons l'influence des conditions géographiques et les caractéristiques de la clientèle sur la dispersion des écoles à l'intérieur du territoire des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

1. Le territoire

Les particularités topographiques font intégralement partie du territoire où les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins doivent obligatoirement dispenser les services éducatifs à leur clientèle. Les accidents géographiques, les cours d'eau et le climat sont des éléments qu'aucune législation ne peut faire disparaître.

C'est avec ces postulats en esprit que les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins abordent la question des distances entre leurs écoles physiques et/ou institutionnelles (1) et entre leurs écoles et le centre administratif d'une commission scolaire. Les distances sont d'autant plus agissantes qu'elles influencent certainement la qualité de l'éducation à cause du temps que les enfants passent quotidiennement dans les autobus. Le groupe COMMEL ne pense pas que cette situation va en s'améliorant. Il faudra donc étudier diverses possibilités de solutions pour réduire l'influence des distances dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, surtout dans le contexte de la diminution de la clientèle.

---

(1) Les expressions "école institutionnelle" et "école physique" proviennent du Document numéro 10 de la Politique administrative et salariale du ministère de l'Education, page 2: "L'école désigne une entité institutionnelle, sous la direction d'un directeur, (. . .) groupant des élèves à qui l'on dispense l'enseignement dans une partie d'immeuble ou de plusieurs immeubles, dans un immeuble ou plusieurs immeubles".
"Une école institutionnelle se retrouve souvent dans une même école physique (un même immeuble)".
"Il peut arriver qu'une école institutionnelle regroupe deux ou plusieurs écoles physiques".

Le regroupement des élèves fréquentant de petites écoles dans une école plus grande qui les accueillerait tous n'est certes pas une panacée. Dans beaucoup de cas, cela ne ferait qu'accentuer le problème du transport, particulièrement en ce qui a trait à la durée de celui-ci pour les enfants. Considérons aussi que, pour une population, la présence d'une école dans la localité qu'elle habite constitue une valeur liée à son existence même; on ne peut donc faire fi de cette réalité par un geste purement administratif.

Plusieurs questions demeurent: Quel type d'éducation doit-on fournir aux enfants du Québec? A-t-on établi un minimum en deçà duquel on ne peut aller? Est-ce qu'on a mis en place des services qui tiennent compte de l'étendue du territoire et de la densité de la population? A-t-on considéré que, dépendamment des caractéristiques du territoire, on doive quelquefois utiliser l'avion ou le bateau aussi bien que l'autobus?

Le territoire est l'échiquier sur lequel se déroule la vie des commissions scolaires. Les chapitres suivants étudieront d'ailleurs, de façon plus approfondie, différents aspects importants de la vie des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. Les conditions géographiques du milieu ne peuvent cependant être extraites du tableau; elles agissent sur tout le vécu des commissions scolaires étudiées.

2. La clientèle

Dans les commissions scolaires étudiées, la population scolaire diminue graduellement[1]. Ce phénomène soulève la question fondamentale de l'égalité des chances pour tous les enfants susceptibles de recevoir l'enseignement élémentaire avec les services éducatifs auxquels ils ont droit où qu'ils demeurent au Québec. Cependant, avec la diminution de la population augmentent les possibilités de fermeture d'écoles physiques.

Il en résulte que le principe d'égalité est mis en danger, particulièrement quant à trois variables: le transport, les services aux écoles et le lieu de résidence des enfants.

---

(1) Chapitre 5, tableau 16, page 134.

Dans beaucoup de commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, on doit transporter les élèves par autobus. Les enfants passent souvent plus d'une heure, matin et soir, dans des véhicules qui circulent sur des routes souvent dangereuses, surtout quand on tient compte du climat qui sévit au Québec. L'éducation, dans ces conditions, devient pour un enfant de l'élémentaire, une lutte contre le transport et la grandeur du territoire.

Le transport influence aussi le personnel qui assure les services aux écoles à l'intérieur de la commission scolaire. En raison des distances, ce personnel passe une bonne partie de son temps à se déplacer d'une école à une autre ou du centre administratif à une école. Une meilleure connaissance des problèmes de communication occasionnés par la grandeur du territoire, par la faible densité de la population et par la localisation des écoles ne permettrait-elle pas une meilleure utilisation du temps de transport nécessaire?

Quand, en outre, on fait intervenir le lieu de résidence des enfants, on pose à nouveau le problème de l'égalité des chances face aux services éducatifs de qualité. Même si, dans le contexte actuel, les élèves habitant sur le territoire d'une commission scolaire régionale fréquentaient des écoles administrées par la commission scolaire régionale ou par une autre entité, l'égalité des chances face aux services éducatifs de qualité dépendrait encore grandement des conditions géographiques et du manque de services aux écoles, comme on l'a indiqué précédemment.

Ce principe d'égalité, dans le contexte des conditions géographiques actuelles et des services adéquats à l'école, doit être à la base de l'allocation des ressources aux écoles faisant partie des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins; c'est une question qui exige certes une étude fouillée mais qui requiert, de plus, un intérêt certain.

Il existe, en effet, une clientèle scolaire qui habite le territoire de ces commissions scolaires. Même si cette population est souvent dispersée, elle a droit à l'éducation. C'est au ministère de l'Education de définir le minimum d'éducation auquel peuvent aspirer les enfants, d'identifier les services devant être fournis à cette fin et de permettre au milieu de mettre en place les conditions nécessaires pour qu'il dispense ces services et que l'enfant y accède, où qu'il habite. A titre d'exemple, on peut se demander si le jeune élève des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins n'est pas défavorisé, par rapport à celui de régions plus populeuses et moins étendues, lorsqu'il accède à l'école secondaire régionale.

3. Les écoles

Les commissions scolaires ayant une clientèle de 3,000 élèves et moins se situent majoritairement en milieu rural ou semi-rural. Leur population est très souvent regroupée dans de petits villages qui gravitent autour d'un pôle urbain ou semi-urbain un peu plus important. Leur clientèle scolaire se distribue donc de façon très inégale à l'intérieur du territoire: ceci explique le grand nombre d'écoles physiques que nous y retrouvons.

Les normes[1] actuellement en vigueur au ministère de l'Education n'autorisent pas l'engagement d'un principal pour une école institutionnelle ne comprenant qu'une école physique dont la clientèle est inférieure à 225 élèves. Il devient donc nécessaire, en milieu rural surtout, pour obtenir la clientèle minimale requise, de regrouper plusieurs écoles physiques sous l'autorité d'un même principal; ce dernier doit se déplacer d'une école physique à une autre pour exercer ses fonctions. Et, dans le cas d'écoles institutionnelles de deux écoles physiques, il faut au moins 300 élèves pour justifier son engagement. Comment expliquer cet illogisme flagrant? Un principal aurait-il moins de travail s'il a davantage d'écoles pour qu'il faille alors lui augmenter sa clientèle?

L'on sait que les écoles institutionnelles ainsi formées se composent d'une, de deux, de trois ou même de quatre écoles physiques; elles constituent la majorité des écoles rencontrées au cours de l'étude, tel que le démontre le tableau suivant.

---

(1) Document numéro 10 de la politique administrative et salariale: Les règles administratives 1974/75 des écoles élémentaires concernant les effectifs en personnel de direction des écoles.

Tableau 2

NOMBRE ET COMPOSITION DES ECOLES INSTITUTIONNELLES
DANS 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS[1].
1973 – 74

NOMBRE D'ECOLES PHYSIQUES PAR ECOLE INSTITUTIONNELLE	ECOLES INSTITUTIONNELLES			
	NOMBRE		POURCENTAGE	
1 école physique	24		39%	
2 écoles physiques	21	38	34%	61%
3 écoles physiques	15		24%	
4 écoles physiques	2		3%	
TOTAL	62		100%	

Dans l'échantillon de 62 écoles institutionnelles, il existe 38 écoles institutionnelles qui sont formées de 2, de 3 ou de 4 écoles physiques. Ces écoles constituent 61% des écoles institutionnelles de l'échantillon. Ceci s'explique du fait que chaque village possède normalement son école, à moins que la faible clientèle d'un village donné ne soit regroupée avec celle d'une autre école physique d'un autre village, lorsque les distances le permettent.

Au niveau de l'ensemble des commissions scolaires qui ont fait l'objet de l'étude, ce phénomène se retrouve. Le tableau suivant l'exprime d'une autre façon.

(1) Annexe F, page 204.

Tableau 3

CLIENTELE DES 116 COMMISSIONS SCOLAIRES RETENUES POUR L'ETUDE[1]

NOMBRE D'ECOLES INSTITUTIONNELLES ET D'ECOLES PHYSIQUES

1972 – 73 et 1973 – 74

COMMISSIONS SCOLAIRES		ECOLES			
CLIENTELE SCOLAIRE		PHYSIQUES		INSTITUTIONNELLES	
1972 – 73	1973 – 74	1972 – 73	1973 – 74	1972 – 73	1973 – 74
233,407	221,780	1,413	1,413	783	645

En 1972 – 73, pour une population scolaire de 233,407 élèves, on retrouve 1,413 écoles physiques regroupées en 783 écoles institutionnelles; en 1973 – 74, pour une population de 221,780 élèves, le nombre d'écoles physiques étant inchangé, le nombre d'écoles institutionnelles est passé à 645.

Quand on considère en plus le nombre moyen d'écoles physiques par école institutionnelle, on constate qu'il a changé de 1.8, en 1972 – 73, à 2.1, en 1973 – 74.

Si l'on fait le calcul de la moyenne du nombre d'élèves par école institutionnelle et par école physique pour les deux années apparaissant au tableau 3, on remarque la situation suivante: le nombre moyen d'élèves par école institutionnelle a augmenté, tandis que, dans le cas d'école physique, il a diminué. Dans le premier cas, le nombre est allé de 298.0 élèves à 343.8; dans le second cas, il est passé de 165.1 élèves à 156.9.

Les écarts ne sont pas considérables; peut-être expriment-ils une tendance? On ne saurait trop l'affirmer. Il reste cependant que ces chiffres, combinés aux statistiques relatives au nombre d'écoles élémentaires assujetties à la clause 8-2.02 du Décret tenant lieu de convention collective entre les instituteurs et les commissions scolaires et les commissions régionales,[2] à savoir 337 en 1972 – 73 et 360 en 1973 – 74[3], illustrent avec plus de précision le phénomène de la dispersion de la clientèle scolaire, et cela, dans des écoles d'envergure réduite. On ne peut alors oublier, pour n'en soulever que deux, les problèmes d'organisation pédagogique et de coûts répétés pour l'équipement scolaire.

---

(1) Annexe C, appendice 1, page 181.

(2) Sont visées par cette clause les écoles élémentaires dont l'inscription, en 1972 – 73, était de 162 élèves ou moins, et de 156 élèves ou moins, en 1973 – 74.

(3) Ces chiffres ont été fournis par le service des Relations de travail du service général des Personnels des organismes d'enseignement du ministère de l'Education.

Le groupe COMMEL signale, d'autre part, la réalité de distances entre les écoles physiques composant les écoles institutionnelles. Le tableau 4, à l'aide d'un échantillon de 10 commissions scolaires, illustre le phénomène des distances séparant les écoles physiques d'une même école institutionnelle.

Tableau 4

DISTRIBUTION DES DISTANCES SEPARANT LES ECOLES PHYSIQUES
D'UNE MEME ECOLE INSTITUTIONNELLE
DANS 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS(1)
1973 – 74

ECOLES INSTITUTIONNELLES SE COMPOSANT DE	Distances séparant les écoles physiques formant une école institutionnelle						
	– 1 mille	1 @ 5 milles	5 @ 10 milles	10 @ 15 milles	15 @ 20 milles	20 @ 25 milles	+ de 25 milles
2 écoles physiques	7	4	5	4	1	—	—
3 écoles physiques	—	1	4	1	4	2	3
4 écoles physiques	—	—	2	—	—	—	—
TOTAL	7	5	11	5	5	2	3
		12			26		

Dans le tableau 4, nous constatons que 26 des 38 écoles institutionnelles formées de plus d'une école physique sont composées d'écoles physiques éloignées l'une de l'autre de cinq (5) milles et plus.

(1) Annexe F, page 204.

Les écoles physiques formant une école institutionnelle sont non seulement à plusieurs mille: les unes des autres, elles sont également éloignées du centre administratif de la commission scolaire. Le tableau qui suit illustre cette situation.

Tableau 5

DISTRIBUTION DES ECOLES PHYSIQUES EN FONCTION DES DISTANCES LES SEPARANT DU CENTRE ADMINISTRATIF DANS 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS[1] 1973 – 74

COMMISSION SCOLAIRE	NOMBRE D'ECOLES PHYSIQUES							
	– 1 mille	1 @ 5 milles	5 @ 10 milles	10 @ 15 milles	15 @ 20 milles	20 @ 30 milles	+ 30 milles	TOTAL
Amos (d')	2	6	5	3	2	2	2	22
Delisle	1	2	3	2	—	1	—	9
Jean Chapais	2	2	8	1	—	—	—	13
Lac-Mégantic (du)	3	—	1	3	2	2	2	13
Laurenvale	1	1	1	2	2	—	2	9
Les Becquets	1	1	3	2	—	2	—	9
Louis-Joliet	2	—	—	—	—	—	9	11
Nord-Joli	3	—	4	7	4	2	2	22
protestante Pontiac	1	—	—	2	—	—	—	3
Rocher-Percé (de)	2	—	1	2	2	1	—	8
TOTAL	18	12	26	24	12	10	17	119
POURCENTAGE	15%	10%	23%	20%	10%	8%	14%	

(1) Annexe F, page 204.

Les tableaux 4 et 5 permettent de se rendre compte d'un certain nombre de réalités. Le temps passé par les professionnels non enseignants en déplacement d'une école à l'autre réduit de beaucoup les bénéfices pour les enseignants dans les écoles. Le coût des livraisons et celui des appels téléphoniques dans les écoles deviennent également plus élevés.

Que dire du coût d'entretien de ces nombreuses "petites" écoles dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins? Il est déplorable de constater l'uniformité de la norme du ministère de l'Education quand on considère, par exemple, les situations différentes qui existent entre les commissions scolaires dont la clientèle est centralisée dans 2 ou 3 écoles et les commissions scolaires dont la clientèle est dispersée dans 12 écoles. Il est plus coûteux d'entretenir et de chauffer deux écoles de 100 élèves qu'une école de 200 élèves. De plus, étant donné l'éparpillement de la clientèle, il devient nécessaire de multiplier l'équipement dans chacune des écoles physiques.

Les commissions scolaires étudiées rencontrent des difficultés en raison même de la grandeur de leur territoire, mais ce ne sont pas les seules. Elles sont souvent éloignées des grands centres, ce qui entraîne de nombreuses pertes de temps et des coûts très élevés lorsque des membres de leur personnel doivent participer à des rencontres à l'extérieur ou désirent suivre des cours.

Le tableau 6, constitué à partir du même échantillon de 10 commissions scolaires, donne les distances entre le centre administratif de la commission scolaire et le bureau régional, la principale ville avoisinante, Montréal et Québec. Nous avons choisi Montréal et Québec parce qu'elles constituent les points névralgiques où ont lieu des rencontres auxquelles le personnel des commissions scolaires est appelé à participer.

Les données qui apparaissent dans ce tableau 6 constituent, pour le Groupe COMMEL, une autre évidence de l'influence des distances sur la vie des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, particulièrement au plan de la communication externe. On n'est vraiment pas au coeur d'un centre urbanisé.

Tableau 6

DISTANCE ENTRE LE CENTRE ADMINISTRATIF

et { Montréal
Québec
le Bureau régional du ministère de l'Education
la principale ville avoisinante

Commission scolaire	Région administrative (+)	Localisation du centre administratif	Centres urbains															
			Montréal	Québec	Val d'Or	Rouyn-Noranda	Jonquière	Rivière-du-Loup	Sherbrooke	Trois-Rivières	Hauterive	Sept-Iles	Joliette	Hull	Ottawa	Rimouski	Gaspé	
Amos (d')	8	Amos	364	524	43	70 •												
Delisle	2	St-Coeur-de-Marie	337	177			32 •											
Jean Chapais	3	St-Pascal	246	86 •				21										
Lac-Mégantic (du)	5	Ville de Lac Mégantic	160	115					65 •									
Laurenvale	6	Rosemère	7 •	117														
Les Becquets	4	Deschaillons	122	62						33 •								
Louis-Joliet	9	Hâvre St-Pierre	712	552							307 •	157						
Nord-Joli	6	St-Félix-de-Valois	48 •	141									12					
protestante Pontiac	7	Shawville	171	331										46 •	46			
Rocher-Percé (de)	1	Grande-Rivière	590	430												246 •	5	

• Bureau régional

(+) Régions administratives du ministère de l'Education :

1– du Bas St-Laurent-Gaspésie
2– du Saguenay/Lac St-Jean
3– de Québec
4– de Trois-Rivières
5– des Cantons de l'Est
6– de Montréal
7– de l'Outaouais
8– du Nord-Ouest
9– de la Côte-Nord

Conclusions

Ce chapitre visait à dégager les caractéristiques de la géographie et de la clientèle des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, et cela, en tant qu'éléments importants d'influence sur la vie de ces commissions scolaires.

Il en ressort que la variable "éloignement de . . . " exerce généralement son influence sur l'ensemble des milieux étudiés, tant au niveau interne qu'au niveau externe, mais est particulièrement agissante dans les commissions scolaires situées dans les régions excentriques. Cette situation est inhérente aux commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et ne peut disparaître sous l'effet d'une loi, quelle qu'elle soit.

Dans ce contexte d'éloignement, la dispersion de la clientèle sur l'ensemble du territoire explique la présence de nombreuses petites écoles dont les coûts d'entretien sont onéreux.

Ces écoles locales constituent, en outre, pour les populations qu'elles desservent un véritable signe d'existence que tout processus de regroupement doit évaluer sérieusement. Le transport des enfants comporte souvent un coût humain qu'on sous-estime; il ne faudrait pas, en plus, ignorer le coût humain qu'implique la disparition d'une école pour la population d'un village.

Les chapitres suivants aborderont, de façon plus approfondie, différents domaines de la vie des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. Celui-ci a décrit le terrain sur lequel "se joue la partie" et a soulevé un certain nombre d'interrogations fondamentales s'y rapportant. Le territoire, ce n'est pas tout; c'est cependant une réalité ommiprésente dans l'ensemble des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

CHAPITRE II:

LES STRUCTURES

CHAPITRE II

LES STRUCTURES

Introduction

La Loi 27–1971[1] sur le regroupement et la gestion des commissions scolaires, sanctionnée par l'Assemblée nationale le 10 juillet 1971, jetait les bases d'une régionalisation administrative du système scolaire du Québec. Cette loi était d'une extrême importance pour l'ensemble du secteur de l'éducation et les objectifs qu'elle poursuivait étaient multiples.

Examinons plus particulièrement chacun des principaux objectifs.

Améliorer les services pédagogiques et administratifs

En réduisant considérablement le nombre des administrations scolaires, et en augmentant, de ce fait, la clientèle sous juridiction de chacune, il devient possible de prévoir un meilleur encadrement administratif de l'action pédagogique. Ainsi, chaque commission scolaire compte, en permanence, un directeur général, un directeur général adjoint et un secrétaire général. De plus, elle peut engager le personnel nécessaire, compte tenu de ses besoins et de son importance.

Pour les mêmes raisons, il devient également possible de prévoir une plus grande diversification des services déjà existants. Cette diversification des services découle, principalement, de la possibilité qui est offerte d'assumer les coûts d'une variété de champs d'activités en les répartissant sur un plus grand nombre d'élèves ainsi que l'accès des professionnels de l'éducation à des échanges de connaissances et d'expériences: cela doit nécessairement avoir pour effet de faciliter le développement intégral de l'enfant.

---

(1) Il s'agit de la Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires (Loi 27–1971) qui amende la Loi de l'instruction publique (Statuts refondus, 1964, chapitre 235).

Accroître la participation du milieu

La Loi 27–1971 "institutionnalise" le rôle de la population au niveau des commissions scolaires et de l'école. Plusieurs mesures traduisent cet objectif d'amener une participation plus étendue et plus forte du milieu à la vie scolaire.

La Loi modifie la qualité d'électeur. Désormais, tout citoyen canadien âgé d'au moins 18 ans et domicilié ou propriétaire inscrit dans la municipalité scolaire est habilité à voter pour l'élection du conseil des commissaires. C'est la reconnaissance du suffrage universel aux élections scolaires.

Cette participation de la population ne se limite pas aux élections. En effet, chaque école se voit dotée dorénavant d'un comité d'école formé de parents d'élèves inscrits à cette école, du principal et d'un enseignant de l'école, ces deux derniers n'ayant toutefois pas droit de voter ni d'être nommé président.

Ce comité d'école, à caractère consultatif, a pour fonctions de stimuler, par des moyens appropriés, la participation des parents et du milieu en général à l'amélioration des services éducatifs de l'école, d'étudier les mesures susceptibles de favoriser la personnalisation des services éducatifs de l'école et de faire, à la direction de l'école, toute recommandation propre à assurer le meilleur fonctionnement de l'école (1).

Au niveau de la commission scolaire, les présidents des comités d'école forment le comité de parents; celui-ci a pour fonctions d'assurer la concertation nécessaire au bon fonctionnement des comités d'école, de transmettre à la commission scolaire l'expression des besoins identifiés par les comités d'école et de canaliser vers elle les recommandations de portée générale, de promouvoir la participation des parents à toutes les activités de la commission scolaire, de désigner les membres requis pour les divers comités d'études et de faire, à la commission scolaire, les recommandations susceptibles d'améliorer l'administration et la gestion des écoles (2).

---

(1) Article 64 de la Loi de l'instruction publique.

(2) Article 65 de la Loi de l'instruction publique.

Etablir un nouveau mode de gestion des commissions scolaires

La Loi 27–1971 introduit et généralise un nouveau mode de gestion. Depuis juillet 1972, les commissions scolaires sont gérées par une administration à trois paliers:

- un conseil des commissaires composé de tous les commissaires, élus au suffrage universel;
- un comité exécutif composé de trois ou cinq commissaires, du directeur général et du directeur général adjoint;
- un directeur général.

Tout en étant répartis entre chacun des deux premiers paliers, les droits, les pouvoirs et les obligations conférés généralement à une commission scolaire peuvent, à certaines conditions, être l'objet de délégation. Cette délégation constitue véritablement un élément nouveau dans la Loi de l'instruction publique.

Le Document numéro X de la Mission-27, "La délégation de pouvoir dans une nouvelle structure", rappelle qu'à chacun des paliers de cette structure correspondent des responsabilités et des pouvoirs clairement définis et se réfère au Guide d'organisation administrative, D.G.E.E.S., mai 1972.

Permettre une meilleure liaison de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement secondaire

La Loi 27–1971 doit également favoriser une meilleure liaison entre l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire. La recherche de cet objectif se traduit d'abord par l'obligation imposée à une commission scolaire locale de faire partie d'une commission scolaire régionale et par le fait que tous les commissaires des nouvelles municipalités scolaires forment le conseil des commissaires de la commission scolaire régionale.

Faciliter la décentralisation des pouvoirs

La Loi 27–1971 doit aussi faciliter la décentralisation des pouvoirs en ce sens qu'il doit être plus facile, avec un nombre plus restreint de commissions scolaires et des administrateurs plus efficaces, de concevoir, tant au niveau provincial que local, des modes de fonctionnement décentralisés.

Consolider l'infrastructure régionale

La Loi 27–1971 vise enfin à parfaire l'infrastructure régionale en éducation en se situant dans la continuité de l'entreprise amorcée par l'Opération 55.[1] Dans cette perspective, elle doit faciliter une plus grande collaboration et une meilleure coordination avec les autres administrations locales, en particulier les administrations municipales, et assurer ainsi de meilleures chances de succès aux expériences de services communautaires.

Ce contexte, même s'il n'est pas particulier aux commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, est donc celui à l'intérieur duquel doivent fonctionner les catégories d'organismes touchées par le mandat de COMMEL. Nonobstant le fait que la structure mise en place par la Loi 27–1971 soit encore très jeune et qu'il soit sans doute prématuré de vouloir évaluer de façon définitive dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints, ce chapitre veut apporter un éclairage sur la structure telle qu'elle s'articule au niveau du vécu dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

Il traitera donc, successivement, de la structure locale à trois paliers, de la participation du milieu à la vie scolaire, de la liaison entre l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire ainsi que des relations entre le ministère de l'Education et les commissions scolaires.

---

(1) Opération lancée par le ministre de l'Education en 1964 visant à mettre en place 55 commissions scolaires régionales et autant de comités régionaux de planification scolaire (COREPS).

1. La structure locale à trois paliers

A. Le conseil des commissaires

En tant que gouvernement local élu par le peuple, le conseil des commissaires doit situer son action au niveau des politiques et de la législation, selon les besoins du milieu, en vertu des pouvoirs réglementaires qui lui sont conférés par la Loi. Au sein du conseil, le rôle des commissaires se compare à celui des élus du peuple à l'Assemblée nationale et à celui des membres d'un conseil d'administration. Le conseil des commissaires doit identifier les besoins du milieu et les ressources disponibles, fixer les objectifs et établir les priorités. Par la suite, ledit conseil mandate le comité exécutif, le directeur général et le personnel de cadre selon le cas pour satisfaire ces besoins; il doit évaluer lui-même les résultats obtenus et les moyens utilisés par les deux autres niveaux d'autorité de la commission scolaire.

Les faits observés au cours de l'étude démontrent que, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, plusieurs commissaires ne se rendent pas compte que leur action doit se situer à ce niveau. Comment expliquer une telle situation? Il faut convenir qu'une majorité de commissaires actuellement en exercice ont oeuvré dans la structure antérieure et qu'il leur est très difficile de s'adapter à la nouvelle, habitués qu'ils étaient, sans l'aide de personnel administratif, à prendre des décisions dans tous les domaines et en toutes circonstances. Le phénomène auquel ils ont à faire face exige un changement de mentalité qui ne peut se faire du jour au lendemain, spécialement si on n'a pas éliminé toute velléité de résistance au changement et toute crainte de perte du pouvoir.

Même si l'on peut déceler chez la nouvelle génération de commissaires une préoccupation un peu plus marquée pour les questions pédagogiques, il n'en demeure pas moins que les problèmes administratifs et financiers sont encore ceux qui, dans l'ensemble, captivent davantage l'attention des commissaires. Il est vrai que l'application des programmes-cadres, du Règlement numéro 7 et le dialogue avec le comité de parents sont des domaines plus difficilement palpables que la réparation du toit d'un édifice ou que l'établissement d'un taux de taxe additionnelle; cependant n'est-il pas normal de s'attendre à ce que les sujets d'études à caractère pédagogique soumis aux commissaires ne les laissent pas indifférents?

Un autre phénomène qui doit être signalé est celui de l'esprit de clocher qui semble exister au sein de nombreux conseils de commissaires. Les territoires sous juridiction des commissions scolaires mises en place par la Loi 27–1971 sont parfois très vastes et englobent ceux de plusieurs corporations municipales qui possédaient autrefois chacune leur propre organisme scolaire. Les commissaires ont encore beaucoup de peine à concevoir que l'organisme dont ils sont membres existe pour l'éducation des enfants de la totalité du territoire. Trop souvent, leur attitude générale et leur comportement au cours des assemblées peuvent laisser croire qu'ils songent surtout à conserver le pouvoir et/ou à dorer leur blason personnel, ce qui peut biaiser leur jugement ou les rendre indifférents face aux problèmes fondamentaux. Quel temps faudra-t-il pour que l'individualisme cède le pas à la conscience collective?

Il n'est peut-être pas inutile de s'interroger sur le nombre de commissaires qui, une fois la période électorale traversée avec succès, sont réellement intéressés à la "chose scolaire". N'y en a-t-il pas encore trop qui sont plutôt passifs et ne s'occupent pas, en priorité, de l'amélioration du système scolaire de leur milieu et du devoir de surveillance qu'ils ont au nom de leurs électeurs? Quelles sont les motivations des personnes qui aspirent à remplir une fonction de commissaire d'écoles? Le désir de servir le bien commun existe certainement chez un très grand nombre. Cependant, il est permis de croire que le désir de se fabriquer un tremplin politique susceptible de permettre de gravir des échelons supérieurs au niveau régional ou provincial est encore à l'origine de la candidature de certains commissaires. D'autres se décident enfin à tenter leur chance après avoir pris connaissance des frais de représentation consentis aux commissaires d'écoles ainsi que de la possibilité de profiter d'avantages sociaux.

Les commissaires se plaignent souvent, à tort ou à raison, du faible degré d'autonomie qu'ils possèdent. Réalisent-ils que l'incurie de certains d'entre eux a pu amener l'Etat à exercer un contrôle assez strict sur les administrations scolaires? Réalisent-ils aussi que de leur perfectionnement peut dépendre l'augmentation de leur propre degré d'autonomie et, par le fait même, celui de leur commission scolaire? En plus de posséder un bon jugement, d'être intègres et disponibles, ne devraient-ils pas pouvoir travailler davantage en équipe, mieux connaître leur milieu pour en être les fidèles porte-parole, prendre plus souvent le pouls des gens qui les ont élus? Ils seraient ainsi plus en mesure d'informer la population et de mieux assumer leurs responsabilités.

B. Le comité exécutif

Rares sont les commissaires qui n'aspirent pas à devenir membres du comité exécutif de leur commission. Pour un bon nombre, le fait d'être exclus de cet organisme les porte à se considérer comme des commissaires de second ordre. Dans certains cas, on va jusqu'à s'identifier soi-même comme "simple commissaire"; c'est donc dire qu'on ne perçoit pas comme valable ou satisfaisant le rôle dévolu aux commissaires réunis en conseil des commissaires.

Le domaine qui semble intéresser le plus les commissaires et celui pour lequel ils se croient le mieux préparés est celui de l'administration courante; c'est d'ailleurs un domaine que la Loi 27–1971 attribue au comité exécutif. D'une part, le besoin ressenti par la plupart des commissaires d'être le plus près possible du centre de décisions et, d'autre part, les exigences de la Loi concernant le nombre de membres du comité exécutif sont à l'origine de beaucoup de frustration chez les commissaires.

En fait, il existe beaucoup d'ambiguïté au sujet du rôle et du fonctionnement de cet organisme. La raison principale de ce malaise est le refus ou la réticence, de la part de plusieurs conseils de commissaires, de déléguer quoi que ce soit au comité exécutif.

Dans toutes les commissions scolaires, le comité exécutif est tenu par la Loi de siéger deux fois par mois.(1) Les faits observés au cours de l'étude démontrent des situations très variées relativement au fonctionnement du comité exécutif. Dans certains cas, le comité exécutif est limité à un rôle de comité d'études et ne peut absolument rien décider, car le conseil des commissaires refuse de lui confier toute responsabilité particulière. Les cas où les deux parties en cause n'ont même pas réussi à s'entendre sur une définition commune de l'administration courante sont assez fréquents. Dans de telles conditions, le fruit des délibérations des membres du comité exécutif consiste en des recommandations devant être soumises à l'approbation du conseil des commissaires et les décisions officielles retardent souvent, compte tenu de la fréquence des réunions du conseil et de la nécessité, dans certains cas, de reprendre entièrement les discussions survenues aux assemblées du comité exécutif. On peut facilement deviner les inconvénients majeurs qui en résultent pour le bon fonctionnement de la commission scolaire.

---

(1) Article 202e de la Loi de l'instruction publique.

Chez d'autres comités exécutifs, on peut constater un mode de fonctionnement fort différent qui engendre, lui aussi, des problèmes très sérieux. Le procédé consiste, pour le comité exécutif, à prendre en main toutes les destinées de la commission scolaire et à ignorer presque totalement le conseil des commissaires. A l'intérieur des propres assemblées du conseil des commissaires, les commissaires non membres du comité exécutif se sentent plutôt spectateurs que participants car leur rôle se limite souvent à ratifier des décisions prises antérieurement au comité exécutif et, parfois, déjà mises à exécution. En plus de créer un climat d'insatisfaction, de frustation et de méfiance qui atteint tous les niveaux de la structure, une telle situation a pour effet de faire fonctionner presque continuellement la commission scolaire dans l'illégalité.

Encore là, il faut considérer cette situation comme une forme de protestation contre le fait que le conseil des commissaires ne se prévaut pas de son pouvoir de délégation. Dans bien des cas, on peut déceler, de la part du conseil des commissaires, une incompréhension de la nature de ses droits et pouvoirs.

Par contre, l'étude démontre aussi que, graduellement, la situation évolue et que certains conseils des commissaires et certains comités exécutifs, après s'être apprivoisés, ont commencé à mieux saisir leur rôle respectif et à élaborer des réglements pour la délégation de pouvoir. En général, ces règlements de délégation de pouvoir au comité exécutif touchent les domaines suivants: organisation de l'enseignement, personnel, équipement et financement. Cependant, au milieu de l'année scolaire 1973–74, plus du quart des commissions scolaires n'avaient adopté aucun réglement de délégation de pouvoir au comité exécutif.

Il ne faut évidemment pas se scandaliser qu'une telle situation existe, compte tenu du très jeune âge de la nouvelle structure; mais il faut également éviter de croire que seul le facteur temps va régler les choses là où elles ne vont pas très bien. Le Document numéro X de la Mission-27, "La délégation de pouvoir dans une nouvelle structure", publié en juin 1972, a sûrement rendu de grands services et plusieurs commissions scolaires se sont inspirées de son contenu pour se préparer à introduire un nouveau mode de gestion des affaires scolaires. Cependant les faits observés démontrent qu'il a été et qu'il est encore difficile, pour bien des personnes oeuvrant à chacun des niveaux de responsabilité, de percevoir leur rôle respectif, d'accepter le principe et surtout la pratique de la délégation de pouvoir ainsi que de créer une atmosphère de confiance mutuelle.

Il faut se demander ce qu'il adviendra dans les milieux où l'on rejette catégoriquement le principe de la délégation. Les deux paliers, conseil des commissaires et comité exécutif, ne font-ils pas double emploi? Dans les commissions scolaires où le conseil des commissaires n'est formé que de 9, 11 ou 13 membres, le comité exécutif est-il essentiel?

C. Le directeur général

En rendant l'"unicéphalie" obligatoire dans l'administration d'une commission scolaire, la Loi 27–1971 a fait du directeur général le plus haut fonctionnaire de cet organisme. L'une de ses principales attributions est de voir à la réalisation et à l'exécution des décisions prises par les commissaires au cours des réunions du conseil des commissaires ou du comité exécutif. Cependant, en qualité de premier responsable, dans une commission scolaire, de l'activité de tous les services et en qualité de principal agent de liaison entre les écoles et les commissaires, le directeur général doit être conscient de cette responsabilité qui est sienne de faire à la commission scolaire les recommandations qu'il juge nécessaires pour le bon fonctionnement des écoles et de divers services.

Les directeurs généraux actuellement en place se doivent d'être généralistes. C'est là un des nombreux défis qu'ils ont à relever, car la plupart d'entre eux ont antérieurement occupé des fonctions de spécialistes dans les domaines de la pédagogie ou de la finance. Il leur faut donc avoir l'esprit bien ouvert à toutes les grandes questions qui surgissent dans la vie d'un organisme dispensant des services éducatifs.

Leur rôle est passablement complexe et délicat, d'autant plus que les directeurs généraux ne sont pas toujours compris ni acceptés de la part de certains commissaires. Il arrive encore que des commissaires veuillent continuer à agir surtout au niveau de l'exécution et ainsi prendre la place des directeurs généraux. Par contre, les faits observés au cours de l'étude révèlent que certains directeurs généraux ont un style de fonctionnement autocratique qui ne favorise certes pas l'établissement ou le maintien de relations franches ou spontanées avec les commissaires, avec les diverses catégories de personnels à l'emploi de la commission scolaire de même qu'avec les parents. Si des directeurs généraux ne répondent pas aux attentes légitimes des commissaires d'écoles, il ne faut pas se surprendre si ceux-ci ne sont pas portés à leur faire confiance, ce qui pourrait expliquer, dans ces cas, que la pratique de la délégation de pouvoir, par voie de règlement aux directeurs généraux, connaisse une évolution plutôt lente.

Cependant, il existe des directeurs généraux qui, en plus de savoir se faire accepter, comprennent l'importance de maintenir à tous les niveaux de leur organisation le meilleur esprit d'équipe possible, de bien définir les fonctions de chacune des catégories de personnel, de conseiller les commissaires dans l'établissement des politiques générales de la commission scolaire et surtout de préciser les moyens d'atteindre les objectifs visés par l'établissement de ces politiques. En général, ces directeurs généraux obtiennent facilement la considération de leurs employeurs qui s'empressent de respecter leur travail et leur compétence.

En général, ces directeurs généraux obtiennent facilement la considération de leurs employeurs qui s'empressent de respecter leur travail et leur compétence.

Tout compte fait, au niveau des directeurs généraux, comme aux deux autres paliers de la structure locale, toute la question des relations a encore besoin d'être raffinée. S'il n'est pas faux d'affirmer que la délégation de pouvoir représente la pierre angulaire de la nouvelle structure scolaire locale à trois paliers, il n'est pas exagéré de mentionner que, dans plusieurs milieux, la construction n'est pas entièrement terminée et qu'une certaine confusion subsiste dans quelques chantiers!

2. La participation du milieu à la vie scolaire

A. Les élections scolaires

En juin 1972, se déroule, pour la première fois au Québec, une élection générale des commissaires d'écoles. C'est l'occasion d'une nouvelle orientation pour le système scolaire et un geste de participation est demandé aux citoyens de toute la province. Cette élection générale leur permet de choisir les personnes qui les représenteront et qui influenceront directement la vie scolaire de leur milieu.

Les espoirs que la Loi 27 – 1971 fonde sur l'accroissement de la participation des parents ne sont certes pas atteints dès la première année, car les statistiques provinciales relatives à l'élection scolaire de 1972 dévoilent qu'à peine le tiers des électeurs inscrits votent dans les quartiers où le scrutin est nécessaire. Une étude sommaire de plusieurs rapports d'élections[1] expédiés au ministère de l'Education par les présidents d'élections dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins démontre que le taux de votation obtenu en 1972 a peine à se maintenir bien qu'il puisse varier sensiblement d'un milieu à l'autre.

La mise en place de la nouvelle structure scolaire a sans doute eu pour effet de susciter chez certaines gens le désir de participer directement à l'administration des écoles de leur milieu en tentant de se faire élire commissaire d'écoles. Mais l'intérêt général de la population pour la chose scolaire nous laisse pour le moins perplexes quand on examine le nombre des élections et des réélections par acclamation aux scrutins de 1973 et de 1974. Ainsi, les rapports d'élections de 10 commissions scolaires touchées plus particulièrement par l'étude révèlent que plus des deux tiers des commissaires ont été élus ou réélus par acclamation. Peut-on considérer les statistiques dans ces commissions scolaires comme marginales ou plutôt significatives de la situation d'ensemble? Le Groupe COMMEL penche vers la deuxième possibilité.

Comment expliquer ce manque d'intérêt de la population pour la vie scolaire de son milieu? Il n'est certes pas évident que l'ensemble de la population tient à continuer d'avoir voix au chapitre en choisissant les représentants qui répondent le mieux à ses aspirations. La population s'intéresse-t-elle davantage au taux de taxe qu'à l'utilisation que les commissaires font des budgets à leur disposition? Les commissaires eux-mêmes ont-ils l'impression que leur rôle est diminué depuis la création des comités d'école et des comités de parents? Le Groupe COMMEL préfère croire que la période actuelle en est une de rodage du système, de réflexion pour plusieurs, période qui sera suivie d'une autre qui verra un nombre croissant de citoyens opter véritablement pour un mode de participation à la vie scolaire de leur communauté.

---

(1) Les données précises concernant les résultats des élections scolaires de 1973 et de 1974 ne sont pas disponibles.

B. Le comité d'école

Les faits observés par le groupe dénotent que, compte tenu de leur courte période d'existence, les comités d'école ont, pour un bon nombre, accompli des réalisations apparaissant comme un signe de vitalité. En général, les membres de ces comités semblent posséder une assez juste notion de leur rôle. Les objectifs qu'ils poursuivent et certaines activités qu'ils réalisent indiquent qu'ils sont animés d'un désir sincère de participer à l'amélioration de la vie de l'école.

Il est toutefois permis de s'interroger sur leur degré de représentativité de l'ensemble de la population. Il n'apparaît pas que les assemblées générales, tenues au début de l'année scolaire pour l'élection des membres du comité d'école, connaissent un grand succès au point de vue de l'assistance. Est-ce par crainte d'avoir à assumer des responsabilités au sein des comités ou tout simplement par pur désintéressement de la chose scolaire que l'ensemble des parents paraît bouder ce genre de réunions?

Il ne semble pas, non plus, qu'au cours de leur mandat annuel, les membres du comité d'école soient portés à convoquer d'autres assemblées générales. Réunir les parents est-il une cause perdue d'avance? Les comités d'école cherchent-ils d'autres moyens pour réaliser leur objectif d'information aux parents? Les réunions des comités d'école se tenant généralement en l'absence des autres parents, les membres de ces comités ont tendance à se refermer sur eux mêmes et à travailler en vase clos.

Il est significatif de noter que les réalisations les plus concrètes des comités d'école portent surtout sur les activités socio-culturelles, les activités récréatives, etc. Faut-il penser que les comités d'école seraient portés à se donner une orientation vers le parascolaire étant donné qu'ils auraient saisi l'ouverture de l'école élémentaire pour ce secteur d'activités? Cette préoccupation des comités d'école ne serait-elle qu'une heureuse distraction, et pour les parents, et pour le personnel dirigeant et enseignant? Est-ce plutôt un indice que les parents sont à un tel point dépassés par tous les changements à l'école élémentaire, entre autres, dans son organisation pédagogique, dans les programmes et les méthodes d'enseignement, qu'ils se refusent même à s'informer sur ces sujets? Les principaux et les enseignants ont-ils tenté d'y intéresser les comités d'école?

Les faits observés démontrent que l'attitude du principal de l'école et celle du représentant du personnel enseignant sont un facteur déterminant dans le fonctionnement du comité. Les parents, en général, les reconnaissent comme des "personnes-ressources" aptes à informer, conseiller et assister le comité dans son action. Quand le principal semble fonder des espoirs sur la collaboration des autres membres du comité et qu'il accepte lui-même de bien seconder le président de l'organisme dans son rôle d'animation, on peut constater que de véritables liens se créent entre le milieu et l'école. Par ailleurs, si le principal donne l'impression de subir l'existence du comité d'école, et de telles situations se produisent, c'est souvent là un obstacle au succès de l'organisme.

Le rôle de l'enseignant au sein du comité est assez difficile à identifier. Les parents souhaitent qu'il s'engage davantage, car il est souvent perçu plus comme un observateur qu'un participant. L'enseignant donne souvent l'impression d'être assis entre deux chaises, le principal d'un côté, les parents de l'autre? Est-il possible à un seul enseignant d'être le fidèle porte-parole des vues de l'ensemble du personnel de l'école? La masse des enseignants accepte-t-elle facilement la participation des parents?

Un problème signalé à plusieurs reprises est celui de la difficulté d'assurer une continuité dans la composition des comités d'école en raison des dispositions prévues dans le Document numéro VI B[1] qui stipulent que tous les membres ne sont élus que pour un mandat d'un an. On considère qu'il est très difficile pour le comité d'école de travailler à l'élaboration de plans d'action à moyen et à long terme en raison du fait que les règlements actuels n'empêchent pas la possibilité que la totalité des membres élus au sein d'un comité d'école pour une année scolaire en soit exclue pour l'année suivante.

---

(1) Il s'agit d'un document de la Mission-27 dont le titre est: "Comité d'école et comités de parents", et qui donne, en troisième partie, la réglementation prévue par la Loi de l'instruction publique concernant la composition des comités d'école ainsi que les modalités de mise en place, de fonctionnement et de financement des comités d'école et des comités de parents.

C. Le comité de parents

Les membres des comités de parents se posent beaucoup de questions au sujet de la nécessité et même de l'utilité de leur organisme. La plus importante est probablement la suivante: Quels sont les véritables représentants des parents: les membres du comité ou les commissaires d'écoles?

Peu nombreuses sont les personnes siégeant au comité de parents qui ont une juste idée du rôle qu'elles ont à jouer. Un très grand nombre d'entre elles n'accepte pas que le comité de parents soit uniquement consultatif auprès de la commission scolaire. Elles voudraient plus d'autorité, pouvoir participer aux prises de décision et, en ce sens, il subsiste chez ces personnes une part d'incompréhension d'un des objectifs de la Loi 27–1971. En effet, celle-ci situe clairement et essentiellement la collaboration des membres des comités d'école et celle des comités de parents au premier temps du processus de décision, à savoir la consultation, l'excluant du deuxième temps parce que le pouvoir de décisions appartient aux commissions scolaires.

Si l'on cherche une explication à ce désir des parents de posséder plus de pouvoirs, on peut probablement invoquer le fait que, jusqu'à maintenant, il est plutôt difficile pour le comité de parents de mesurer l'influence qu'il a pu exercer auprès de la commission scolaire. Outre le fait que cet organisme soit très jeune, qu'il ait à trouver sa place dans la structure scolaire, ne sachant pas très bien ce qu'il a à faire, il semble bien que le comité de parents ne soit pas toujours pris au sérieux, ni n'obtienne trop de considération de la part des autorités, dont les commissaires et les directeurs généraux avec lesquels il lui est parfois difficile de créer des liens. Il existe encore une catégorie d'administrateurs scolaires, élus ou employés qui, captivés par la fréquence de réunions de toutes sortes ou pour d'autres raisons, se demandent ce que vient faire un comité consultatif alors qu'eux possèdent le pouvoir de décision. Certains membres du comité de parents eux-mêmes se posent cette question d'utilité d'un organisme consultatif à un niveau où des parents-commissaires exercent déjà le pouvoir de décision. On peut aussi se demander si la participation à un comité consultatif n'est pas perçue, dans l'esprit de plusieurs personnes, comme du temps perdu et s'il ne faut pas maintenant agir au niveau "décisionnel".

Il apparaît au Groupe COMMEL que peu de milieux ont consacré un temps suffisant à l'étude du Document numéro VI B "Comités d'école et comités de parents",(1) publié par le ministère de l'Education en septembre 1972. Pourtant le contenu de ce guide aurait sûrement pu aider autant les administrateurs scolaires que les membres des comités de parents à approfondir leur rôle respectif et à s'entendre sur des modalités de fonctionnement.

Il faut se demander également comment il se fait que, dans l'ensemble, le comité de parents soit plutôt inactif, quand l'on sait qu'il est composé du président de chacun des comités d'école du territoire de la commission scolaire, poste qui normalement doit avoir été confié à des personnes auxquelles un certain leadership était reconnu. Une part d'explication réside peut-être dans le fait que le sentiment d'appartenance à une plus grande collectivité ne soit pas encore très développé. Il en résulte qu'une personne désireuse de se dévouer à la cause du bon fonctionnement de l'école fréquentée par ses enfants n'est pas nécessairement intéressée à oeuvrer au niveau de l'ensemble de la commission scolaire. Un autre facteur important est que, contrairement à la situation prévue pour le comité d'école, aucun représentant de la commission scolaire n'est désigné d'office pour siéger avec les membres du comité de parents. Enfin, il ne faut pas oublier que la superficie de certains territoires de commissions scolaires rend très difficile, parfois impossible, la tenue de réunions de personnes résidant aux quatre extrémités.

Si l'existence du comité de parents était facultative, combien de milieux opteraient pour sa mise en place?

---

(1) Il s'agit d'un document de la Mission-27 dont le titre est: "Comité d'école et comités de parents", et qui donne en troisième partie, la réglementation prévue par la Loi de l'instruction publique concernant la composition des comités d'école ainsi que les modalités de mise en place, de fonctionnement et de financement des comités d'école et des comités de parents.

3. La liaison entre l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire

Il n'est pas facile de dire dans quelle mesure la Loi 27–1971 a facilité la coordination entre les niveaux d'enseignement élémentaire et secondaire. Sans avoir effectué une étude particulière de cette question, certaines données ont été recueillies qui suggèrent des remarques concernant le personnel de cadre de chaque niveau de même que les commissaires d'écoles.

Il est évident que le fait d'avoir mis en place une seule commission scolaire là où il pouvait en exister auparavant cinq, dix et parfois davantage, a eu des effets positifs rapidement perceptibles dans le domaine administratif. La plus grande facilité de communication entre le personnel de cadre des divers organismes scolaires situés sur le territoire d'une commission scolaire régionale en est un exemple.

Malgré cela, il reste difficile de constater une amélioration dans le domaine particulier de la coordination pédagogique entre les deux niveaux. Seules quelques expériences portant sur le passage des élèves de l'élémentaire au secondaire ont pu être décelées. Rien, par exemple, n'a été observé concernant la continuité dans les objectifs poursuivis et la transition dans le régime de vie étudiante. Peut-être faut-il attribuer cet état de chose, pour une bonne part, au fait que le niveau élémentaire a beaucoup à faire à l'intérieur de sa propre structure, compte tenu des situations très variées qui prévalaient dans les anciennes administrations? Peut-être aussi que, de part et d'autre, les responsables ont encore une vue trop limitative de ce qu'est la coordination entre l'élémentaire et le secondaire.

Au plan politique, des données recueillies au cours de l'étude portent à croire que le fait d'avoir les mêmes commissaires qui siègent au niveau élémentaire et au niveau secondaire n'ait pas tellement conduit à créer un rapprochement entre les deux niveaux d'enseignement. Un phénomène assez étrange, mais non désavoué par plusieurs commissaires, se produit assez souvent: les commissaires adoptent des attitudes et des comportements différents face à des problèmes identiques, mais dont la provenance varie d'un niveau à l'autre. Cette situation regrettable cause préjudice à la cohérence du système d'enseignement au niveau régional. Une autre remarque qui est souvent faite par les commissaires: ils éprouvent plus d'intérêt et de satisfaction pour le travail consacré au niveau élémentaire.

Pourquoi en est-il ainsi? Beaucoup de commissaires perçoivent la commission scolaire régionale comme une superorganisation sur laquelle ils ont peu ou pas d'influence. Ce facteur ainsi que celui du nombre parfois trop considérable de membres du conseil des commissaires dans une commission scolaire régionale expliquent le faible sentiment d'appartenance des commissaires face à cet organisme.

En dépit des données sommaires recueillies, les membres du Groupe COMMEL sont portés à croire que cette question de coordination élémentaire-secondaire demeure un défi d'actualité.

4. Les relations entre le ministère de l'Education et les commissions scolaires

Dans la structure scolaire actuelle du Québec, le ministère de l'Education et les commissions scolaires se doivent d'entretenir constamment des relations. Pour les commissions scolaires qui, elles, dispensent les services éducatifs au milieu, l'apport du Ministère peut constituer un facteur déterminant de leur fonctionnement. Il sera donc question des relations que ces commissions scolaires entretiennent avec le ministère de l'Education, tantôt par rapport aux objets de ces relations, tantôt par rapport aux facteurs qui les facilitent ou les rendent difficiles.

Faits positifs

Les commissions scolaires reconnaissent que le ministère de l'Education a fait de louables efforts qui lui ont permis d'obtenir d'intéressants résultats dans son rôle d'agent-déclencheur de renouvellement de l'esprit de l'école élémentaire. Il ne faut pas minimiser l'importance de la publication, par le ministère de l'Education, du Document no 2, "L'école coopérative – Polyvalence et progrès continu –", du Règlement numéro 7, des programmes-cadres et de divers autres guides. Il ne faut pas sous-estimer non plus, sans l'exagérer pour autant, la valeur de l'utilisation qu'en a faite le personnel des commissions scolaires. Les réalisations de l'ex-Mission des projets expérimentaux (stages SEMEA) et la formule actuelle des agents de développement pédagogique sont d'autres bons points marqués par le ministère de l'Education.

La publication, par le service général des Personnels des organismes d'enseignement [1] de tous les documents de la politique administrative et salariale, qui a fait suite au travail d'inventaire des tâches et des définitions des fonctions de diverses catégories de personnel à l'emploi des commissions scolaires, a eu pour effet de mettre de l'ordre dans un secteur qui causait auparavant de sérieux maux de tête, tant aux instances locales que provinciales.

La mise en place par le ministère de l'Education de certaines structures de participation permettant à des organismes d'envergure provinciale d'être consultés sur des sujets tels que la préparation des règles budgétaires, la politique administrative et salariale, les politiques de perfectionnement, manifeste son désir d'être à l'écoute du milieu.

Enfin, le regroupement des commissions scolaires, l'implantation d'un nouveau mode de gestion, la consécration de la participation des parents, sont, en plus des précédents, d'autres éléments majeurs de l'apport positif du ministère de l'Education, apport qui facilite le fonctionnement des commissions scolaires. Il n'en demeure pas moins que, dans bien des cas, tout cela a besoin d'être précisé, de mieux s'articuler à l'aide de mécanismes qu'il reste à trouver.

Quelques-uns de ces aspects sont abordés dans ce rapport, ce qui incite à demeurer au niveau de l'énumération pour le moment.

Améliorations souhaitées

Par contre, les commissions scolaires vivent des situations difficiles au sujet desquelles elles souhaitent des améliorations.

Les objectifs

Au niveau élémentaire, les commissions scolaires déplorent l'absence d'un document officiel consacré aux objectifs poursuivis par ce niveau d'enseignement. Il serait exagéré de prétendre que le ministère de l'Education ne se soit pas fixé d'objectifs pour l'enseignement élémentaire; mais la réalité est qu'on ne les retrouve pas décrits dans un document officiel.

---

(1) Le service général des Personnels des organismes d'enseignement est aussi connu par son sigle: S.G.P.O.E..

C'est ainsi que, voulant utiliser les objectifs de l'enseignement élémentaire comme base de son travail et ayant vainement tenté de trouver un document officiel sur le sujet, le Groupe COMMEL s'est vu contraint de dresser, à partir de documents du ministère de l'Education, un relevé d'énoncés plus ou moins complémentaires pouvant en tenir lieu.(1) Il est à se demander, après analyse de cet inventaire, si le concept d'objectif est clairement défini au niveau du ministère de l'Education: dans les textes consultés, on confond, en effet, finalité, objectif, moyen et activité.

Cette imprécision des objectifs de l'enseignement élémentaire, qui affecte toutes les instances de la structure scolaire, est un problème majeur. Le Ministère en est-il conscient? Qui travaille à le solutionner? Dans quel délai?

La coordination

Les commissions scolaires constatent également un manque de coordination entre les propres unités administratives du ministère de l'Education, spécialement entre les diverses directions générales. Quand le ministère de l'Education a promulgué le Règlement numéro 7 et demandé son application, la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, la direction générale du Financement et la direction générale de l'Equipement en avaient-elles, de façon concertée, mesuré les implications et croyaient-elles que toutes les commissions scolaires possédaient les moyens d'atteindre les objectifs de ce règlement? Avant la publication des programmes-cadres par la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, les directions générales de l'Equipement et du Financement étaient-elles convaincues de la possibilité, pour toutes les commissions scolaires, de les appliquer de façon efficace? Les difficultés majeures éprouvées par les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins face à l'application du Règlement numéro 7 et à la réalisation des programmes-cadres, en raison des contraintes des règles budgétaires et de la politique administrative et salariale, permettent d'en douter. Y a-t-il présentement coordination entre le service général des Personnels des organismes d'enseignement et la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire? Ces deux unités administratives ont-elles la même "approche" face aux problèmes pédagogiques, à l'occasion des périodes de préparation et de négociation des nombreuses conventions collectives, ententes et décrets que le gouvernement signe avec les diverses catégories de personnel oeuvrant dans le milieu scolaire?

---

(1) Annexe D, page 193

Par ailleurs, des demandes de statistiques de toutes sortes, originant de diverses unités administratives du Ministère, sont faites aux commissions scolaires et souvent, il y a répétition dans ces demandes de renseignements. Le Ministère cherche-t-il un moyen de résoudre ce problème particulièrement ennuyeux pour les commissions scolaires à faible clientèle où le personnel est, de fait, peu nombreux?

Quand les diverses unités administratives du ministère de l'Education convoquent le personnel de cadre et "hors-cadre" des commissions scolaires locales, pensent-elles à se concerter afin d'éviter que les directeurs de services et les directeurs généraux cumulant plusieurs fonctions soient parfois forcés de faire un choix entre des réunions se déroulant simultanément ou à des intervalles trop rapprochés? Réalise-t-on que ces convocations, souvent faites trop tardivement, obligent les participants à modifier, au dernier moment, leur propre calendrier d'activités? De plus, le coût et spécialement la durée des déplacements nécessités par la tenue de ces journées d'études pour le personnel des commissions scolaires des régions éloignées préoccupent-ils le ministère de l'Education?

A l'intérieur de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, les mécanismes de coordination entre le service de l'Organisation de l'enseignement, le service des Programmes, le service de Mesure et d'Evaluation, le service aux Etudiants et le service de l'Enfance inadaptée semblent déficients. Les échanges entre les responsables et les professionnels de ces divers services, en plus d'être peu fréquents, semblent constituer, pour les participants, des occasions de défendre des positions inflexibles plutôt que d'essayer de s'entendre sur la poursuite d'objectifs généraux communs. Ce malaise, qui entrave l'unité de pensée chez les agents de développement pédagogique rattachés à chacun de ces services, est nettement perceptible dans les commissions scolaires où ces personnes sont appelées à exercer leur fonction.

Les faits observés portent le Groupe COMMEL à se demander si ce n'est pas davantage la rivalité que la collaboration qui caractérise les relations entre les unités administratives de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire.

Les bureaux régionaux du ministère de l'Education

Les commissions scolaires s'interrogent sur le rôle des bureaux régionaux, sur les responsabilités qui leur sont confiées et sur le niveau d'autonomie dont ils jouissent. Elles se posent ces questions depuis la naissance de ces organismes et trouvent que les réponses tardent un peu trop à venir. Cependant, les faits observés au cours de l'étude démontrent que les membres des équipes professionnelles des bureaux régionaux du ministère de l'Education n'ont pas tellement été perçus, dans le passé par les commissions scolaires, comme des "personnes-ressources" pouvant accélérer, sur le plan pratique, le processus de solution de problème.

Si les bureaux régionaux du ministère de l'Education ont souffert et souffrent peut-être encore de leur histoire, il apparaît que l'initiative et le dynamisme de certains de leurs représentants commencent à jouer au niveau local et que ce mouvement a pour effet de les faire agir pour et avec le milieu.

Cependant, le Groupe COMMEL ne croit pas que le dynamisme chez certains professionnels des bureaux régionaux doive faire oublier au Ministère la nécessité de préciser le statut de cet organisme non seulement au sein du service des Bureaux régionaux, mais aussi auprès des commissions scolaires. On peut heureusement constater que, dans certaines régions, les commissions scolaires, plus particulièrement celles de 3,000 élèves et moins, et le bureau régional se sont rapprochés.

La qualité de la relation d'aide que le ministère de l'Education entretient avec les commissions scolaires est ressentie de façon beaucoup plus forte dans des organismes où le personnel est beaucoup plus restreint que dans des organismes pouvant se suffire plus facilement à eux-mêmes, comme La commission des écoles catholiques de Montréal (CECM) et La commission des écoles catholiques de Québec (CECQ).

Ces quelques commentaires sur les relations des commissions scolaires avec le ministère de l'Education ne devraient pas laisser ce dernier insensible si, comme le ministre de l'Education l'a annoncé, le ministère de l'Education, dans la poursuite du mouvement de décentralisation, entend se définir de plus en plus comme un ministère d'orientation et de services pour le milieu:

"Une telle orientation suppose une nouvelle façon de voir les choses. En somme, il faudrait passer d'un régime administratif axé sur les contrôles à un régime qui se fonderait sur les responsabilités bien définies de chaque niveau du système scolaire. Dans une telle optique, le ministère de l'Education deviendrait, sur ce plan du moins, un ministère de services. Il établirait des standards minimaux, fournirait le financement et les moyens, proposerait des guides de gestion, des documents de référence par exemple. Ainsi, moins préoccupé de contrôles administratifs et de structures, il pourrait se consacrer davantage à sa véritable mission où l'information pédagogique, la définition des objectifs, la coordination des recherches et la prospective doivent occuper la première place". (1)

Le Groupe COMMEL croit que le nouveau régime administratif dont parle le ministre peut avoir des liens de parenté avec les points touchés précédemment.

Conclusions

Le chapitre se proposait de présenter le portrait de la nouvelle structure administrative dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins après deux années d'existence. Il a d'abord été question de la structure locale à trois paliers, de la participation de la population à la vie scolaire, de la coordination des niveaux d'enseignement élémentaire-secondaire et des relations entre le ministère de l'Education et les commissions scolaires. C'est essentiellement en fonction du vécu, à l'intérieur de cette courte période de temps, que les observations et les commentaires sont formulés.

Les commissaires, en général, éprouvent des difficultés à saisir le rôle qu'ils ont à jouer dans la commissions scolaire et à identifier précisément ce qui doit être l'objet de leurs préoccupations dans un organisme dispensant des services éducatifs.

---

(1) Extrait de la conférence prononcée par monsieur François Cloutier, ministre de l'Education, au congrès de La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec le 16 novembre 1973.

La majorité des commissaires veut s'engager directement dans le domaine de l'administration courante. Le nombre restreint de commissaires appelés à siéger au comité exécutif est une cause d'insatisfaction pour ceux qui ne peuvent y accéder. Cette situation peut également être une explication valable au fait que la délégation de pouvoir soit encore une pratique peu populaire.

Les critères de sélection des commissaires nommés au comité exécutif sont pratiquement inexistants et l'esprit de clocher chez les représentants des diverses localités d'un même territoire scolaire ne semble pas perdre beaucoup de terrain. Ces deux facteurs sont souvent à l'origine de la formation de clans au sein de l'équipe des commissaires. Un tel contexte engendre rapidement un climat peu favorable au dialogue, à la collaboration et à l'efficacité.

Les directeurs généraux, même ceux dont on ne peut douter de la compétence et de l'intégrité, ne sont parfois pas tous reconnus par les commissaires comme leur premier collaborateur et l'agent principal de leur pouvoir. Il ne leur est pas toujours facile d'oeuvrer sans heurts dans un organisme soumis à une instance politique où certains commissaires veulent encore s'immiscer au niveau de l'exécution des décisions.

La Loi 27–1971 invitait les parents à choisir leur mode de participation à la vie scolaire, soit en devenant membre des comités d'école et, éventuellement, des comités de parents, soit en se faisant élire commissaire d'écoles.

La fonction de commissaire d'écoles semble bien importante pour les personnes qui la détiennent. En général, elles veulent demeurer commissaires le plus longtemps possible. Cet objectif n'est pas trop difficile à atteindre si l'on considère la pénurie de candidats qui aspirent à remplir un poste de commissaire d'écoles. Par ailleurs, l'ensemble de la population n'accorde sûrement pas beaucoup de considération pour la fonction de commissaire d'écoles. La faible proportion des voteurs aux élections scolaires en est une preuve évidente.

L'intérêt de l'ensemble de la population pour la mise en place et le fonctionnement des comités d'école laisse fortement à désirer. Cependant, les parents qui acceptent des responsabilités au sein des comités d'école réussissent à donner à ces organismes des signes évidents de vitalité.

L'expérience du fonctionnement des comités de parents est plutôt décevante. La reconnaissance des comités de parents par les commissaires d'écoles et par les cadres scolaires est à peu près inexistante. Le statut des comités de parents est ambigu par rapport à celui du conseil des commissaires. De plus, le sentiment d'appartenance des parents se situe davantage au niveau de l'école fréquentée par leurs enfants qu'au niveau de l'ensemble de la commission scolaire.

La Loi 27–1971 visait aussi à améliorer la liaison entre l'élémentaire et le secondaire. Les mécanismes de communication efficaces et les objets d'échanges entre ces deux niveaux demeurent encore des champs d'activités ouverts à des initiatives plus soutenues que jusqu'à maintenant.

Le ministère de l'Education offre des services aux commissions scolaires. Ces dernières, en plus d'être bien conscientes de l'assistance que peuvent leur apporter les différentes directions générales et les divers services de l'organisme provincial ne demandent pas mieux que d'entretenir les meilleures relations possible avec toutes ses unités administratives.

Cependant, elles ont des doléances à exprimer. Elles mentionnent que la qualité, le choix et la cohérence des activités qu'on leur demande de réaliser souffrent du fait qu'elles ne sont pas reliées explicitement à des objectifs de l'enseignement élémentaire au Québec.

Elles reprochent également aux diverses unités administratives du ministère de l'Education de travailler, plus souvent qu'autrement, en vase clos, ce qui a pour effet de compliquer énormément les phases d'élaboration, de réalisation ou d'évaluation de projets qui sont souvent l'objet de priorités de la part des commissions scolaires.

De plus, les commissions scolaires croient qu'il est urgent que les bureaux régionaux puissent aider, dans la mesure souhaitée par le milieu, le territoire qu'ils ont à desservir. Pour ce faire, il faudrait que disparaisse l'ambiguïté qui a toujours caractérisé leur rôle.

On ne peut contester le fait que la mise en place de la nouvelle structure scolaire locale ait été un geste positif. Elle aide sûrement à atteindre de multiples objectifs fixés par la Loi 27–1971. Le Groupe COMMEL ne croit pas pour autant que la structure scolaire actuelle soit parfaite et que c'est uniquement du côté des personnes qui doivent la subir qu'il faut rechercher les causes des problèmes mentionnés. Tout changement de structure ne produit pas l'effet magique de transformer les habitudes, les attitudes et le comportement des gens.

Sur ce point, il est permis d'interroger les personnes qui ont participé aux phases de planification de cette étape de la restructuration scolaire, en particulier les technocrates du ministère de l'Education. Il est normal de leur demander s'ils avaient suffisamment évalué l'ampleur des problèmes que pourraient rencontrer les organismes mis en place par la Loi 27–1971, et plus spécialement ceux des commissions scolaires à faible clientèle.

Les structures scolaires n'existent pas pour elles-mêmes et ne sauraient être immuables. De nouvelles modifications aux structures scolaires sont prévisibles à plus ou moins long terme et même souhaitées dans certains milieux.

Ces opérations-changements en cours ou à venir doivent être conçues et réalisées en fonction de l'amélioration de la vie pédagogique dans les institutions scolaires. Elles seront couronnées de succès en autant que tous les individus oeuvrant à un niveau ou l'autre du système accepteront de relever le défi toujours exigeant de se remettre en question, de dresser un bilan de leur rendement et de modifier, en conséquence, leurs habitudes, attitudes et comportement.

Si le temps est un facteur à considérer dans l'évolution du système scolaire, les personnes en autorité aux plans provincial, régional ou local devraient néanmoins se convaincre de l'importance, pour elles, de contribuer, par les moyens les plus appropriés, à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

CHAPITRE III:

LA VIE PÉDAGOGIQUE

CHAPITRE III

LA VIE PEDAGOGIQUE

Introduction

La parution du Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, publié par tranches en 1965 et en 1966, a profondément marqué la conception de l'éducation dans la province de Québec.

Partant des recommandations de cette commission, le ministère de l'Education a publié, en 1966, le Document numéro 2, "L'école coopérative, polyvalence et progrès continu". Ce document suggère les orientations que prendra l'éducation au Québec.

- l'organisation pédagogique devra être entièrement axée sur l'enfant, facilitant l'adaptation aux différences individuelles;
- l'école élémentaire aura désormais comme objectif général de favoriser le développement harmonieux de l'enfant aux points de vue physique, intellectuel, social, moral et/ou religieux.

Ces orientations ont été à la base de la réforme pédagogique de l'école élémentaire préconisée par le ministère de l'Education. Au cours des années, elles furent explicitées dans le Règlement numéro 7(1) et dans les programmes-cadres.

Aussi, tout en les considérant comme moyens d'atteindre les objectifs de l'organisation, ces documents sont utilisés dans ce chapitre comme cadre de référence pour dégager certains traits dominants de la vie pédagogique des écoles des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

Le chapitre se divise en quatre parties. Les trois premières traitent chacune d'un secteur d'enseignement particulier: l'enseignement régulier, l'enseignement à la

---

(1) Règlement numéro 7 du ministère de l'Education
(Arrêté en conseil numéro 1497 du 27 avril 1971, amendé par l'arrêté en conseil numéro 1344 du 16 mai 1972).

classe de maternelle et l'enseignement à l'enfance inadaptée. La quatrième partie, étant donné qu'elle est commune aux trois secteurs d'enseignement, aborde l'utilisation des journées de planification et d'évaluation.

La première partie comporte deux subdivisions. Dans un premier temps, il sera question de l'application actuelle des articles 11 et 13 du Règlement numéro 7 du ministère de l'Education, particulièrement de l'organisation des groupes de travail. Par la suite, un bilan général de l'application des programmes-cadres sera dressé.

Dans les deuxième et troisième parties, on traitera des groupes de travail et des activités d'apprentissage dans les classes de maternelle et d'enfance inadaptée.

La quatrième partie examinera l'utilisation des journées de planification et l'évaluation (article 5 du Règlement numéro 7) dans les écoles.

1. L'enseignement régulier

A. L'organisation des groupes de travail

Situation observée

C'est à partir de deux articles du Règlement numéro 7 qu'a été dégagé ce thème de l'organisation des groupes de travail:

Article 11 (classe maternelle et niveau élémentaire)

"L'organisation de ces activités doit respecter les caractéristiques individuelles des élèves et permettre leur progrès continu dans la poursuite des objectifs de l'enseignement, à la maternelle et au niveau élémentaire, tels qu'ils sont définis dans les programmes officiels".(1)

Article 13 (niveau élémentaire)

"Dans chaque école, au début de l'année scolaire, le personnel de la direction de l'école répartit les élèves en groupes de travail, en se basant d'abord sur l'âge chronologique et ensuite sur d'autres critères déterminés en commun par le personnel professionnel enseignant et le personnel professionnel non enseignant".(1)

---

(1) Règlement numéro 7 du ministère de l'Education.

Nous aborderons le sujet sous deux aspects: la répartition des élèves en groupes de travail au niveau de l'école et la mise en place de différentes formules de travail en classe, formules visant à favoriser le progrès continu chez l'élève.

Au début de l'année scolaire, la répartition des élèves en groupes de travail se fait tout d'abord à partir de l'âge chronologique des élèves. Lorsque le nombre d'élèves permet de former plusieurs groupes du même âge, on utilise, de plus, un ou plusieurs des critères suivants: rendement scolaire en mathématiques et/ou en français, quotient intellectuel, degré de maturité sociale et/ou affective de l'enfant.

Dans plusieurs écoles physiques, le nombre d'élèves du même âge est insuffisant pour former une classe. Le même enseignant se voit confier la responsabilité d'un groupe d'élèves d'âges différents. La majorité des enseignants accepte difficilement cette situation. Les arguments les plus fréquemment utilisés sont: l'obligation de multiplier les préparations, les formules de travail, les "approches" pédagogiques, les choix d'activités et les limites que pose cette obligation à la préoccupation individuelle pour les élèves.

Au niveau de la classe, les enseignants mettent en place des formules de travail variées: les élèves travaillent, tour à tour, en équipes, en ateliers, individuellement ou en grands groupes. A la leçon collective succèdent souvent des activités d'équipes ou des exercices d'application individuels.

L'organisation des groupes de travail, quoique variée, ne semble pas se faire à partir d'objectifs précis. On remarque cependant, chez les enseignants, beaucoup d'initiatives à ce sujet. Leur intuition permet d'explorer des avenues intéressantes. Certains enseignants tentent, par exemple, des expériences d'individualisation de l'enseignement en mathématiques, d'autres organisent de l'enseignement correctif, d'autres formant des sous-groupes pour l'apprentissage de la lecture.

Commentaires

Dans les écoles à clientèle nombreuse, les regroupements sont facilités; on peut utiliser plusieurs critères à cette fin. Dans le cas des écoles à faible clientèle, on se voit souvent obligé à beaucoup de compromis quant aux critères de classement; cela va même jusqu'au seul critère de répartition des élèves entre professeurs.

L'application des articles 11 et 13 du Règlement numéro 7 ne semble pas constituer un idéal à atteindre dans les petites écoles physiques. Dans ces écoles, les enseignants se sentiraient-ils trop surchargés par l'application des programmes-cadres pour s'interroger, avec le principal, sur des formules originales d'organisation pédagogique de l'école?

Pour ce qui est du niveau de la classe, on remarque une certaine ouverture par rapport à l'individualisation de l'enseignement. Peut-être est-ce dû au fait que, depuis quelques années, beaucoup d'information circule sur l'individualisation de l'enseignement. Ce phénomène a peut-être suscité de l'intérêt et beaucoup de curiosité chez certains enseignants au point d'amener certains d'entre eux à faire des tentatives à ce sujet.

L'application des articles 11 et 13 du Règlement numéro 7, dans les commissions scolaires que nous avons examinées, n'apparaît cependant pas être la préoccupation majeure dans les écoles élémentaires. La plupart des écoles fonctionne de façon assez traditionnelle; là où l'on applique la formule du "team teaching", la situation semble plus favorable.

Le concept d'individualisation de l'enseignement, la philosophie qui le sous-tend, les modes de fonctionnement et les techniques pédagogiques qu'ils supposent paraissent éclore lentement chez les enseignants du secteur régulier, et davantage sous l'influence des données de l'expérience quotidienne et de l'intérêt personnel que d'un travail d'animation systématique et approfondi. C'est ainsi que les opérations de groupement d'élèves apparaissent plus spontanées et intuitives que réfléchies et appuyées sur les données d'une formation de base.

B. Les programmes d'études

a) L'enseignement des arts

Trois disciplines du programme d'études des écoles élémentaires sont reliées à l'éducation artistique: l'expression dramatique, l'expression musicale et les arts plastiques.

Situation observée

L'expression dramatique

L'expression dramatique est à peu près inconnue des enseignants. L'ignorance de cette discipline porte, non seulement sur la nature de celle-ci, mais aussi sur son existence au sein du programme d'études du niveau élémentaire.

A une première réaction de surprise quand ils sont informés de ce qu'est l'expression dramatique, succède, chez les enseignants, celle de l'étonnement quand ils apprennent que l'expression dramatique fait l'objet d'un programme-cadre du ministère de l'Education. Il nous apparaît donc inutile, dans ce contexte, de décrire les grands traits caractéristiques de l'enseignement de cette discipline: le mot "absence" suffit à décrire la situation.

L'expression musicale

Dans les classes où est dispensé un enseignement de la musique, les activités se concentrent sur l'audition de l'émission "Faisons de la musique", sans exploitation pédagogique subséquente. On fait aussi chanter les élèves de façon occasionnelle. On rencontre également quelques rares enseignants qui, ayant reçu une formation personnelle en musique et étant intéressés à cet art, font un travail d'initiation à la flûte à bec.

Les arts plastiques

En arts plastiques, beaucoup d'activités sont réalisées, mais elles ne forment généralement pas un ensemble cohérent. Parfois, elles s'intègrent aux centres d'intérêt développés en français, en sciences humaines et en catéchèse; quand elle sont exploitées isolément, les activités sont organisées sur une base occasionnelle. Les enseignants suggèrent aux élèves des activités qu'ils ont déjà eux-mêmes observées ou réalisées à l'occasion de leur participation à des ateliers de recyclage. Avec de la peinture, de la gouache, des crayons de cire, de la pâte à modeler, du papier de construction et autres matériaux, on laisse alors les enfants s'exprimer librement, partant des indications fournies.

Il arrive très souvent que, là où les arts plastiques jouissent d'une certaine faveur, les enseignants agissent sous l'influence d'un collègue intéressé ou formé adéquatement qui fournit aux autres encouragement et surtout idées pratiques.

Commentaires

L'expression dramatique

Loin de nous la pensée de remettre en cause le fait que l'expression dramatique soit "seulement un nouvel instrument au service des professeurs et des élèves pour répondre aux besoins de la situation pédagogique".(1) Loin de nous, également, l'idée de soulever une opposition au fait que l.expression dramatique "peut servir dans quatre étapes du processus d'apprentissage: la sensibilisation, l'expérimentation, l'illustration et la consolidation". (2)

Quand, par contre, on constate le degré de concordance de ces principes, qui obtiennent d'ailleurs notre assentiment, avec la pratique pédagogique, nous ne pouvons que nous étonner! On peut évidemment invoquer la nouveauté de l'expression dramatique dans le menu pédagogique du Québec, mais ce serait, à notre avis, trop limiter le débat que d'en demeurer là quand on considère la connaissance que les directeurs des services de l'enseignement et les principaux d'école ont de l'existence et de la nature de ce nouvel instrument pédagogique. Les enseignants ne connaissent pas l'expression dramatique, les principaux d'école et les directeurs des services de l'enseignement non plus. Qui va alors assurer l'information et l'animation nécessaires à l'insertion de cette méthode dans le vécu pédagogique? Il reste l'action des agents de développement pédagogique: il n'y en a qu'un au niveau provincial pour l'élémentaire et pour le secondaire!

Dans ce contexte, on peut, pour le moins, s'interroger sérieusement sur l'utilité d'un programme-cadre d'expression dramatique, non sur son utilité en soi, mais sur son utilité dans des circonstances où les retombées sur la formation de l'enfant sont fort improbables.

L'expression musicale et les arts plastiques

Les enseignants reconnaissent que ces disciplines occupent une place importante dans le développement de la personne. Ils reconnaissent également que les élèves manifestent de l'intérêt pour ces disciplines quand ils profitent d'un tel enseignement. Les arts plastiques et surtout l'expression musicale n'occupent cependant pas, en pratique, la place que ces propos laissent entrevoir.

---

(1) Extrait du programme-cadre, Arts, expression dramatique, Introduction, page 5.
(2) Extrait du programme-cadre, Arts, expression dramatique, pages 11 et 12.

Serait-ce que l'on a, pendant longtemps, réduit le rôle de l'école élémentaire à l'enseignement de ce qu'on appelait "les disciplines de base", français et mathématiques, et que les enseignants éprouveraient des difficultés à se défaire de la tradition? Il pourrait aussi s'agir du fait que, tant au niveau du ministère de l'Education que des commissions scolaires étudiées, l'enseignement des arts n'est tout simplement pas une priorité qui impliquerait investissement de temps et de ressources. D'autre part, on peut penser que, dans certains cas, l'insuffisance du matériel didactique explique l'anémie dont souffre l'expression musicale.

Il faut cependant reconnaître qu'il est difficile de dispenser un enseignement adéquat de toute discipline sans avoir, au préalable, une formation pertinente. Les enseignants n'ont généralement pas de formation particulière dans le domaine des arts, surtout en musique; ils l'avouent d'ailleurs franchement.

Signalons enfin que, dans plusieurs écoles élémentaires, l'aménagement physique n'encourage pas tellement la pratique de l'enseignement de l'expression musicale et des arts plastiques; pensons, à ce propos, à la pénurie, et même à l'absence, de locaux affectés à cette fin.

A la fin de cet exposé, une question demeure présente: Dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, l'enseignement des arts est-il une activité "secondaire", un objet de luxe? On ne peut s'empêcher d'être tenté de répondre affirmativement. La rénovation pédagogique souffre alors d'une grave carence!

b) L'enseignement de la langue maternelle[1]

Depuis une dizaine d'années, l'enseignement de la langue maternelle a été secoué dans ses assises traditionnelles. Le programme-cadre auquel la réforme pédagogique a donné naissance indiquait les termes de ce mouvement de fond au niveau provincial.

---

(1) Les traits caractéristiques de l'enseignement du français et de l'anglais, langues maternelles, nous sont généralement apparus similaires. L'enseignement de ces deux langues est donc traités simultanément. Les commentaires s'appliquent cependant davantage à l'enseignement du français, langue maternelle, ce qui n'exclut pas la possibilité que certains d'entre eux conviennent à l'enseignement de l'anglais, langue maternelle.

Situation observée

Savoir parler

Dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, nous avons observé que la langue orale a maintenant une place importante. Les enfants parlent à l'école: ils racontent aux autres des événements de leur vie, se racontent eux-mêmes, racontent des histoires. A ces fins, des enseignants utilisent parfois des situations spontanées qui se produisent; ils organisent aussi des activités diverses, sorties dans le milieu et audition de disques par exemple, qui font vivre aux enfants d'autres expériences susceptibles de provoquer l'expression orale.

Savoir lire

La lecture occupe une part importante de l'enseignement de la langue. C'est particulièrement le cas dans les trois premières années de l'élémentaire. La lecture semble constituer une valeur sûre pour les enseignants; savoir lire, c'est en quelque sorte la porte ouverte sur l'apprentissage de d'autres disciplines et sur d'intéressantes expériences personnelles.

L'acquisition des mécanismes fondamentaux de la lecture se fait généralement selon les étapes que proposent les méthodes utilisées: la méthode dynamique, la méthode du Sablier; ordinairement, les enseignants suivent fidèlement les indications fournies par les auteurs de ces méthodes.

A partir de 9 ans et 10 ans, l'enfant poursuit l'apprentissage de la lecture à l'aide de manuels de textes choisis qu'on lui remet. Dans ces manuels, on utilise habituellement un texte dont on fait l'étude collective: c'est le moment de la lecture expliquée qu'on connaît depuis longtemps.

La lecture d'ouvrages de fiction qu'on retrouve généralement dans les bibliothèques scolaires et, plus spécialement, l'initiation à l'utilisation de la bibliothèque et à la recherche dans les livres sont passablement délaissées.

La lecture spontanée et personnelle de livres choisis par l'enfant est une pratique qui a cours; mais, dans plusieurs écoles, l'enfant doit se contenter de livres ou peu variés ou désuets quand ils ne sont pas désuets et peu variés à la fois.

Quant au travail à la bibliothèque, les enseignants y sont de plus en plus sensibilisés, mais il apparaît chez eux beaucoup de déficiences techniques et méthodologiques.

Il reste que ce qu'on pourrait attendre de variété et d'attraits d'un centre de ressources, on ne le retrouve pas dans les bibliothèques de la plupart des écoles élémentaires des milieux visités. Rares sont les écoles où se trouve une bibliothèque bien organisée et bien équipée; dans beaucoup de cas, il n'existe même pas de local réservé à cette fin, et encore moins de personnel spécialisé. Il y a même des milieux où le centre de ressources est une remise de livres, même un placard de rangement.

Savoir écrire

L'enseignement de la langue écrite occupe toujours une place importante. De la graphie correcte des lettres, on passe à l'expression écrite. L'élève est invité, selon des modalités de plus en plus variées, à s'exprimer individuellement ou en équipe. C'est la réaction sur un ou des thèmes proposés à l'enfant, le texte libre personnel, la composition en équipe, le récit d'un événement vécu ou d'une histoire lue, la composition individuelle ou en équipe d'un texte relié à un centre d'intérêt, le tout souvent accompagné d'illustrations conçues par l'enfant. Dans cet ensemble, la correction syntaxique ne semble cependant pas tellement retenir l'attention des enseignants.

D'autre part, l'enseignement de la langue écrite est, pour plusieurs, l'occasion d'aborder la grammaire et l'orthographe. Il semble d'ailleurs difficile à plusieurs enseignants de considérer en pratique ces dimensions de contenu linguistique et de bon usage comme moyens et de leur donner la place que leur nature même impose.

Commentaires

Cette brève description de l'enseignement de la langue maternelle fait percevoir une ouverture réelle sur un renouvellement pédagogique. D'un enseignement axé hier sur l'écrit, particulièrement relié au contenu linguistique et au bon usage, on passe progressivement à un enseignement qui met l'accent sur les activités d'expression et de communication.

Nous ne croyons cependant pas que le déblocage remarqué corresponde à un renouvellement des attitudes pédagogiques fondamentales. Il ne nous apparaît pas que

le personnel enseignant ait saisi et intégré le fond de la réforme de l'enseignement de la langue maternelle. Les comportements observés sont réels, mais ne paraissent pas s'appuyer sur un terrain solide, sur une base théorique "englobante", bien comprise et intériorisée, qui faciliterait la souplesse, la vivacité et la perspicacité pédagogique si nécessaires à la fixation des objectifs et à l'évaluation.

La compétence avertie, avec ce qu'elle comporte d'attitude de remise en question et d'ouverture, ne caractérise certes pas l'enseignant quand il enseigne la langue maternelle.

Pendant longtemps en éducation, et il est à se demander s'il n'en est pas encore ainsi, on a semblé croire que tout détenteur d'un brevet d'enseignement était apte à enseigner la langue maternelle, les mathématiques et la religion. Alors que l'on s'interrogeait (et qu'on s'interroge encore) sur la possibilité pour tous d'enseigner d'autres disciplines sans formation particulière, le cas de l'enseignement de la langue maternelle constituait et constitue encore, dans plusieurs cas, un acquis dans l'autre sens.

Ainsi en est-on devant la situation où un élément important comme le savoir écouter n'est à peu près pas l'objet de préoccupation pratique des enseignants. Traditionnellement, il n'a jamais été question d'écoute de l'autre dans la formation des enseignants; on ne peut alors s'étonner de cette situation.

Quand on considère, de plus, la vocation marginale traditionnellement dévolue à la bibliothèque en comparaison de celle qu'on lui donne aujourd'hui, on comprend mieux la faille considérable avec laquelle doivent composer beaucoup d'écoles et le net désavantage qui en résulte pour les enfants dans la réalisation de leurs divers travaux et la satisfaction de leur curiosité.

Il faut cependant reconnaître qu'on a bien sûr franchi des pas dans l'enseignement de la langue; l'information qui a circulé par différents moyens a pu susciter un intérêt certain pour un changement, surtout dans une "discipline de base".

Il faut, à notre sens, reconnaître aussi que, dans plusieurs milieux où ont été secouées les pratiques pédagogiques traditionnelles, l'apport des diverses méthodes généralement utilisées est considérable. Dans la pratique, elles ont souvent été la seule occasion de recyclage des enseignants, mais ont également mené à la dépendance dans beaucoup de cas. De nombreux enseignants commencent d'ailleurs à sentir le besoin de prendre du recul par rapport à elles.

On ne peut également faire abstraction de l'importance de la vitalité et de la qualité du français au Québec. C'est, pour la majorité des Québécois, plus qu'une question d'esthétique; c'est l'instrument de leur promotion et de leur survie.

C'est dans la ligne de ce dernier propos que se situe la partie du plan de développement de l'enseignement des langues portant sur l'amélioration de l'enseignement du français, langue maternelle. Il est certain que l'accroissement du personnel d'encadrement pédagogique et le programme PERMAFRA(1) constituent des mesures susceptibles d'assurer un second départ à la réforme de l'enseignement du français, langue maternelle. Il est à souhaiter que l'injection de sommes pour l'engagement de conseillers pédagogiques pourra s'avérer un investissement rentable, particulièrement dans les commissions scolaires à faible clientèle. Il est non moins souhaitable que PERMAFRA engage les maîtres dans un processus continu de réflexion sur le fond de la réforme de l'enseignement du français et insiste sur la réalité pédagogique pratique qu'ils vivent.

Espérons enfin, qu'en conformité avec la déclaration d'intention qui en accompagne la définition, le programme PERMAFRA sera diffusé de telle sorte qu'il rejoindra les enseignants "dans les régions où ils travaillent".(2)

c) L'enseignement de la langue seconde

Situation observée

Le programme-cadre de langue seconde insiste particulièrement sur l'importance pour l'élève de la compréhension de la langue parlée. Les enseignants qui ont à dispenser l'enseignement de la langue seconde sont conscients de cette réalité. Il s'agit bien pourtant d'une conscience bien théorique, car la majorité des enseignants responsables de cet enseignement ne maîtrise pas la langue à enseigner. On peut alors imaginer ce qui s'ensuit, tant au niveau de l'enseignement que de l'apprentissage.

---

(1) PERMAFRA est un programme spécial de perfectionnement des maîtres en français, langue maternelle, qui s'adresse aux enseignants de l'élémentaire et du secondaire dans les milieux où ils travaillent.

(2) Le Bulletin officiel du ministère de l'Education, 20 février 1974, page 364.

Le fait de demander à des enseignants qui ne sont pas à l'aise dans l'utilisation d'une langue seconde, d'organiser des activités d'apprentissage basées sur l'oral, engendre des situations très variées. Evidemment, il existe une minorité d'enseignants qui maîtrisent la langue seconde, et ceux-là n'éprouvent pas de problèmes. Quant à ceux qui ont peine à se débrouiller dans la langue seconde, ils sont portés à utiliser constamment la langue maternelle et à procéder par traduction, "ce qui entrave la formation des automatismes et qui nuit à la prononciation".(1) Enfin, un certain nombre d'enseignants complétement démunis face aux exigences de cette discipline sont dans l'impossibilité de remplir leurs obligations et il en résulte que des groupes d'élèves sont privés de l'enseignement de la langue seconde.

Conscientes des sérieuses difficultés inhérentes à l'enseignement de la langue seconde, quelques commissions scolaires ont décidé de requérir les services de spécialistes pour oeuvrer dans des écoles. Cependant, cette catégorie de personnel enseignant est très peu répandue dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

Quelques conseillers pédagogiques ont commencé à faire leur apparition dans un certain nombre de commissions scolaires; ces conseillers aident les enseignants dans l'organisation de leurs activités par des rencontres d'information, des ateliers de travail, en donnant des leçons types et en préparant du matériel didactique.

Commentaires

Comment s'attendre à ce que des enseignants qui ne maîtrisent pas une langue puissent dispenser un enseignement adéquat dans cette discipline? C'est la raison pour laquelle ils suggèrent la présence de spécialistes dans cette discipline, ce qui permettrait d'assurer un enseignement de meilleure qualité et de créer un climat plus apte à stimuler la motivation des élèves. Certains milieux remettent même en cause la nécessité ou l'utilité de l'enseignement d'une langue seconde. C'est là un facteur qui n'est pas de nature à encourager les enseignants à se perfectionner dans ce domaine.

---

(1) Extrait du programme-cadre, Anglais, langue seconde, page 1.

Le Groupe COMMEL croit que les propos que le ministre de l'Education tenait en avril 1973, à l'occasion de la présentation du plan de développement de l'enseignement des langues, peuvent s'appliquer aux enseignants des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, car l'enseignement de la langue seconde y est généralement en souffrance. Il précisait que la formation linguistique et didactique des professeurs de langue seconde était insuffisante et qu'il en découlait non seulement une efficacité déficiente de l'enseignement, mais encore l'acquisition, par les élèves, de mauvaises habitudes linguistiques.(1)

d) L'enseignement de la mathématique

Situation observée

L'enseignement de la mathématique a subi, au cours des cinq dernières années, de profondes transformations. Des mathématiques traditionnelles centrées sur l'acquisition de techniques, on s'achemine graduellement, et selon un rythme différent dans chaque milieu, à la mathématique moderne centrée sur une meilleure compréhension de la pensée et du langage mathématiques.

Dans les écoles engagées dans un processus de changement, on remarque une insistance sur la compréhension portant particulièrement sur les ensembles, les relations, les nombres rationnels et les mesures. Par contre, dans les milieux où l'on n'a pas encore tellement progressé, l'enseignement de la technique des quatre opérations occupe encore une place de premier choix.

Dans la plupart des classes, on remarque que la démarche utilisée pour l'apprentissage de la mathématique a sensiblement évolué et se base davantage sur le concret. La manipulation de matériel didactique et l'exploitation de certaines de ses possibilités amènent l'élève à découvrir de nouveaux concepts; on décèle cependant peu d'utilisation des situations vécues.

Il nous apparaît, en somme, que la didactique de la mathématique s'ouvre lentement à une démarche systématique, allant du concret à l'abstrait dans la

---

(1) D'après le Bulletin officiel du ministère de l'Education, supplément numéro 21, avril 1973: PLAN DE DEVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES.

découverte par l'enfant des réalités mathématiques. On n'est cependant pas encore au stade où tout matériel et toute situation vécue s'apparentent encore passablement à une activité intéressante dont on perçoit les avantages pour l'apprentissage, mais qui peuvent constituer un obstacle pour l'enseignant qui veut "voir son programme".

Commentaires

Nous ne pouvons nier les valeurs positives que l'on retrouve dans l'enseignement de la mathématique. Elles sont apparues beaucoup plus, selon nous, sous l'influence d'un ensemble de forces que d'un facteur considéré isolément. Citons-en quelques-unes.

Le caractère structural de la discipline mathématique a pu faire ressortir plus clairement aux enseignants le sens du renouveau. On peut également signaler le fait que, la discipline étant considérée comme une "matière de base", la nécessité de remise en question de la pédagogie s'est davantage imposée. Le grand nombre de congrès et de sessions d'étude organisés au niveau provincial a certainement exercé son influence et l'exerce encore. L'action, même sporadique, des conseillers pédagogiques n'est pas, non plus, étrangère au renouvellement remarqué. Il faut aussi souligner que les différents manuels de mathématiques modernes publiés depuis quelques années et utilisés dans les écoles ont parfois exigé un rajustement par rapport aux pratiques établies.

Cet ensemble de moyens, quoique non coordonnés, a certainement contribué à l'avancement de la discipline mathématique, en engageant les enseignants participants dans un processus de recyclage et de perfectionnement.

Il ne faut pas cependant se contenter de cette ouverture. Plusieurs dimensions énumérées dans le programme-cadre, telles les entiers relatifs, la géométrie dans l'espace, la géométrie de transformation, la topologie, sont encore fortement inexploitées dans les classes; au-delà de ces notions, et ce qui est plus fondamental, la conception même de l'apprentissage de la mathématique et le renouvellement de la didactique qui s'appuie sur la manipulation et la découverte personnelle par l'enfant restent encore des objets de perfectionnement essentiels aux enseignants.

e) L'enseignement des sciences de la nature

Situation observée

L'enseignement des sciences de la nature en est encore à ses débuts dans les commissions scolaires observées. Plus systématique et régulier au niveau des groupes de six ans, cet enseignement est occasionnel aux autres niveaux se limitant à des expériences éparses.

Connaissant peu la nature et les objectifs des sciences de la nature, il est difficile aux enseignants de situer clairement cette discipline dans le processus global du développement de l'enfant.

Les activités basées sur l'observation, la classification, la compréhension des notions de temps et d'espace, la prédiction semblent reliées directement à l'une ou l'autre des approches se référant aux quatre ensembles approuvés par le ministère de l'Education.

L'implantation graduelle du programme des sciences de la nature permet aux enseignants d'envisager l'enseignement de cette discipline avec intérêt. Chez plusieurs enseignants qui considèrent cependant le surcroît de travail qu'impose la préparation des activités, cet intérêt s'associe ou cède la place à l'appréhension.

Commentaires

L'enseignement de cette discipline connaît un départ intéressant auquel on peut certes relier l'implantation planifiée qu'on prévoit dans les premières années de l'élémentaire. Il y aurait toujours avantage à ce que les enseignants se dégagent le plus rapidement possible de celle des quatre méthodes qu'ils utilisent et qu'ils préconisent plutôt une "approche" plus diversifiée pour guider l'enfant vers des habitudes de comportement scientifique expérimental, habitudes qui pourront se manifester dans les autres apprentissages.

Il nous paraît enfin intéressant de souligner l'à-propos de l'idée d'organiser dans chaque école un centre de documentation qui constitue un outil efficace et nécessaire à l'évolution des sciences de la nature. Il faudrait cependant que toutes les commissions scolaires puissent disposer des ressources qu'une telle initiative suppose, surtout quand on sait l'état parfois pitoyable des bibliothèques de certaines écoles élémentaires.

f) L'enseignement des sciences humaines

Situation observée

Le programme de sciences humaines est relativement nouveau, du moins dans son orientation. C'est un programme à peu près inconnu des enseignants.

Dans certains milieux, l'enseignement de cette discipline est presque inexistant. Dans d'autres où l'on commence à percevoir la nouvelle orientation qui relègue dans l'ombre l'approche traditionnelle de l'enseignement de l'histoire et de la géographie, l'enseignement de cette discipline tend à se centrer sur l'étude du milieu. Les activités s'élaborent autour de sorties dans le milieu, de constructions de plans et de maquettes, de recherches dans les livres et sur le terrain.

Les enseignants se déclarent peu compétents pour enseigner cette discipline et peu renseignés sur sa nature et sur ses objectifs.

Commentaires

L'orientation nouvelle des sciences humaines à l'élémentaire a été publiée en juillet 1971.

Ne profitant pas d'un plan d'implantation élaboré, nous pouvons facilement constater que cette discipline n'est généralement l'objet que d'un enseignement sporadique et intuitif. Les enseignants avouent leurs difficultés dans cet enseignement, mais peut-on les blâmer quand on note le peu d'aide professionnelle qui leur est fournie?

De toute façon, cet enseignement est généralement peu planifié, peu structuré, peu coordonné et, comme conséquence, on peut même voir certains enseignants confondre sciences humaines et sciences de la nature et définir les sciences humaines par la définition des sciences de la nature.

Dans les commissions scolaires, trop peu nombreuses cependant, où l'on définit clairement la place des sciences humaines, celles-ci peuvent devenir un pôle important d'intégration de d'autres disciplines.

Dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, les sciences humaines viennent de naître: elles souffrent déjà d'anémie sévère.

g) L'enseignement de l'éducation phytique

Situation observée

Dans plusieurs des commissions scolaires visitées, l'enseignement de l'éducation physique en est à ses tout débuts. Les enseignants reconnaissent, de plus en plus, la place importante que cette discipline occupe dans le développement total de la personne. Ils commencent à percevoir l'influence de la psychomotricité dans l'apprentissage du français et des mathématiques.

Trois situations ont été rencontrées pour l'enseignement de l'éducation physique: un spécialiste se charge de cette discipline, les enseignants répètent les leçons du conseiller pédagogique, les enseignants agissent seuls sans aucune aide.

Là où un spécialiste enseigne l'éducation physique, on constate que cet enseignement est beaucoup plus organisé; l'enseignement y est assez systématique et généralement adapté aux élèves. Les leçons se déroulent habituellement selon le schéma suivant: prise en mains, mise en train, corps de la leçon, retour au calme. Les principaux types d'activités sur lesquels on insiste varient selon l'âge des élèves: exercices psychomoteurs, exercices de rythmique, jeux et sports. La leçon d'éducation physique est souvent l'occasion de favoriser la socialisation chez les élèves, selon que l'on a adopté telle ou telle formule de travail: ateliers, équipes, etc.

Quand l'enseignement de l'éducation physique est assumé par les titulaires réguliers et qu'ils bénéficient de l'aide d'un conseiller pédagogique, on remarque une très grande dépendance des enseignants par rapport au conseiller pédagogique. Les enseignants ne deviennent souvent que de simples répétiteurs des leçons préparées à l'avance par le conseiller pédagogique. Ce qui se déroule alors s'apparente aux types d'activités décrits dans la première situation, mais plus parce qu'il s'agit d'une transcription de leçons modèles que d'une réponse bien saisie des enseignants aux besoins des élèves en éducation physique.

Lorsque les enseignants agissent seuls et qu'il n'existe pas de "personne-ressource", on trouve divers cas. Certains enseignants choisissent d'organiser des activités physiques. Celles-ci se résument alors, dans des proportions variables, à la gymnastique, aux jeux organisés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'école, à des sports

divers. Dans un autre cas, il s'agit d'un enseignement purement occasionnel dont les activités correspondent à celles qui viennent d'être décrites. Enfin, on rencontre des classes où l'horaire ne comporte pas de périodes d'éducation physique.

De plus, dans les écoles visitées, il n'existe à peu près pas de locaux appropriés pour l'enseignement de cette discipline. On se sert, la plupart du temps, de la "salle de l'école", souvent petite, mal équipée, utilisée régulièrement pour les allées et venues de tous. On imagine alors facilement tous les inconvénients que cela entraîne.

Commentaires

De cette description, se dégage une dominante: quand l'enseignement de l'éducation physique est dispensé par un spécialiste, il est de meilleure qualité que dans les autres cas. Par contre, quand ce sont les enseignants qui s'en chargent avec l'aide d'un conseiller pédagogique, les activités semblent valables, mais ne s'appuient pas sur une compréhension de la discipline de la part des enseignants.

L'éducation physique, tout compte fait, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, n'a certainement pas la place qu'elle devrait avoir dans une pédagogie centrée sur la personne globale. La compétence du personnel et les conditions d'aménagement ne permettent certainement pas qu'il en soit autrement.

h) L'enseignement moral et/ou religieux

Commissions scolaires pour catholiques

Situation observée

Dans l'ensemble des commissions scolaires étudiées, l'enseignement de cette discipline s'inspire étroitement des manuels de l'Office catéchétique du Québec. L'enseignement part, en effet, de ces manuels; on suit textuellement ce qui y est indiqué: activités de mise en situation, contenu doctrinal, méthodologie. . .

Les enseignants paraissent satisfaits de cette pratique, d'autant que ces manuels proposent une démarche pédagogique et des activités qui peuvent, dans plusieurs cas, tout aussi bien convenir à d'autres disciplines. Selon les cas, nombre d'activités de mise en situation et d'illustration, reliées à l'humain et à la nature sont effectivement suggérées. Bien sûr que, dans le contexte de l'enseignement religieux, elles débouchent souvent sur une conception bien chrétienne de la place de l'homme et de la nature dans la création. Il n'en reste pas moins que ces activités peuvent être également

utilisées, et le sont effectivement, pour l'étude du milieu, pour des observations de phénomènes naturels et pour l'expression personnelle en arts plastiques.

Commentaires

Une telle situation peut surprendre. Quand on la place dans le contexte du renouvellement de la pédagogie et de l'intégration des disciplines, on peut être porté à voir là une ouverture chez les enseignants à une pédagogie plus "englobante", à la condition que, dans le cas de l'enseignement religieux catholique qui nous intéresse ici, le message chrétien conserve sa spécificité.

Sur ce plan, en raison de la nature même de la discipline et de sa signification pour les personnes, nous pouvons observer que l'engagement personnel de l'enseignant joue un rôle important. Selon qu'il y a plus ou moins grande conviction de la part de l'enseignant, le sens chrétien des situations et thèmes explorés est l'objet d'une plus ou moins grande insistance. Car, au plan strictement pédagogique, les propositions des manuels utilisés peuvent souvent faire l'objet d'une exploitation purement humaine, ce qui ne s'oppose pas au message évangélique, mais qui comporte une faille quant à la formation proprement chrétienne.

Dans cet ensemble, on saisit mieux que les enseignants situent, à des niveaux divers, la place de l'enseignement religieux dans le développement intégral de l'enfant.

On pourrait même soulever cette question en ce qui concerne les parents. Les propos recueillis au cours de l'étude expriment beaucoup de déception de la part du personnel enseignant et du personnel dirigeant des écoles quant à la participation des parents. L'intérêt de ces derniers diminuerait à mesure que l'enfant avance au niveau élémentaire.

Commissions scolaires pour protestants

Situation observée

L'enseignement moral et religieux n'est pas du tout une réalité dans ces commissions scolaires. Tout au plus, sur la base de l'initiative personnelle de l'enseignant, initiative qui n'a d'ailleurs pas tellement de fermeté, y fait-on la lecture occasionnelle de certains extraits de la Bible.

Commentaires

Cette situation nous incite, non pas à discuter en soi du manque d'envergure de l'enseignement moral et religieux dispensé aux élèves protestants, mais bien plutôt à nous étonner de la pertinence d'un programme du ministère de l'Education pour cette discipline dans les commissions scolaires pour protestants, surtout quand on sait la diversité des dénominations religieuses et les usages établis dans ces milieux. Le rictus affiché par les enseignants lors de nos échanges avec eux nous paraît lourd de sens à ce sujet.

Commentaires sur les programmes d'études

Plusieurs disciplines demeurent mal connues des enseignants. Aussi peut-on s'interroger sur le processus d'implantation systématique des différents programmes-cadres de la part du ministère de l'Education.

De plus, les responsables locaux, tels le directeur général, le directeur des services de l'enseignement et les principaux, semblent avoir négligé leur rôle d'informateurs et d'animateurs auprès du personnel enseignant. Il est possible, même probable, que certains d'entre eux aient omis de répondre à leurs attributions, à cause de leur incompréhension des programmes-cadres, à cause d'une surcharge de travail. Par contre, on peut aussi voir dans cette situation le résultat d'un manque d'information approfondie venant du ministère de l'Education et nécessaire à celui qui doit par la suite informer d'autres gens. On doit aussi mentionner que plusieurs ont pu exprimer par leur inaction ou leur action mitigée une réticence à implanter dans leur milieu des nouveautés dont la phase d'expérimentation leur apparaissait déficiente. Un changement n'est pas réalisé dans le milieu parce qu'on en a fixé le contenu dans un texte.

En outre, le recyclage et le perfectionnement n'ont pas permis aux enseignants de développer des habiletés transférables que l'arrivée d'un nouveau matériel ne bouleverserait pas. Par contre, on peut également se demander s'il est possible aux enseignants d'être polyvalents au point d'enseigner convenablement les dix disciplines actuellement en vigueur. C'est peut-être ce qui permet d'expliquer les attitudes des enseignants sur cette question. Certains enseignants demandent en effet une formation dans tous ces champs d'activités; d'autres, par ailleurs, demandent des spécialistes pour l'enseignement de la langue seconde, de l'éducation physique et de l'expression musicale.

La coordination étant l'une des responsabilités importantes du personnel de cadre, on pourrait s'attendre à ce qu'elle s'exerce et sur les objectifs et sur les moyens. Les faits observés montrent qu'elle porte, quand elle existe, particulièrement sur les moyens. L'objet de la coordination se limite souvent à l'uniformisation des volumes et des méthodes d'enseignement. Les enseignants la perçoivent alors ainsi.

Malgré les lacunes dans les domaines de l'information, de la coordination et du recyclage, on sent, dans les écoles, des efforts de renouvellement. Les activités organisées par les enseignants sont en effet valables.

L'introduction de certaines méthodes d'enseignement y serait-elle pour quelque chose? Peut-on, dans certains cas, lier ce phénomène à l'action des conseillers pédagogiques et aux interventions, même occasionnelles, des agents de développement pédagogique? Serait-ce que les journées de planification et d'évaluation ont pu favoriser un travail d'équipe profitable? Nous pensons que ces facteurs, à des degrés divers, expliquent ce mouvement positif.

La planification et l'évaluation des activités éducatives ne semblent cependant pas se faire de façon systématique. Peut-on s'en étonner quand on considère la nouveauté de cette forme de travail et le peu de formation fournie aux enseignants sur ce plan?

L'application des programmes-cadres pose encore le problème de l'écart entre théorie et pratique, entre résultats escomptés et résultats obtenus. Les programmes-cadres introduisent avec eux les notions d'interdépendance des disciplines et d'intégration de celles-ci au niveau de l'enseignement. L'application de ces deux notions nous apparaît être au stade des premiers essais. Peut-être est-ce une étape nécessaire par laquelle doit passer un changement affectant la mentalité des personnes? Mais on ne peut oublier la stratégie d'implantation des changements du ministère de l'Education, particulièrement quant aux moyens que lui-même et les commissions scolaires se sont donnés et quant à l'ordre de priorité des actions favorables au renouvellement de l'esprit et de la pratique pédagogiques.

2. L'enseignement en classe de maternelle

L'organisation du travail dans les classes de maternelle et les activités d'apprentissage qui s'y déroulent sont indissociables; nous avons donc choisi de traiter simultanément ces deux sujets.

Chacune des activités exercées à la maternelle vise à favoriser le développement intégral de chaque élève. C'est ainsi que, par exemple, les activités sont souvent regroupées autour de thèmes qui permettent d'intégrer différents types d'activités: sorties dans le milieu, récits d'événements vécus, peintures, constructions, sketches, chants, spectacles de marionnettes, comptines... A cela s'ajoutent des exercices psychomoteurs, l'acquisition des préalables nécessaires à l'apprentissage de la lecture et des mathématiques ainsi que des activités libres.

Ces activités se déroulent selon des modalités de travail très variées: ateliers, travail collectif, travail individuel. L'intérêt des élèves, leurs affinités et leur degré de maturité prévalent particulièrement dans la formation des groupes de travail.

La planification des activités tend à respecter cette préoccupation de l'enfant; elle se fonde en effet sur les possibilités, son vécu, les réalités du milieu. Il faut enfin souligner que cette vie pédagogique est l'objet d'une évaluation de la part des jardinières; dans certains cas, c'est leur propre évaluation que font les jardinières.

Comment expliquer ce bilan positif que l'on trouve dans l'enseignement à la maternelle? Serait-ce que les jardinières centrent plus leur action sur le développement de la personne que sur l'acquisition de connaissances? Serait-ce aussi que la perception que les enseignants ont du programme de la maternelle est celle d'un cadre très souple d'activités? Peut-être, tout compte fait, que la formation qu'ont reçue les jardinières constitue le facteur le plus "engiobant" de l'explication.

Par ailleurs, on peut aussi invoquer une explication d'ordre conjoncturel. L'implantation de la maternelle au Québec a engendré une sorte de mythe de la vérité pédagogique dans les commissions scolaires et les écoles créant ainsi, pour le personnel enseignant, un climat de travail à tout le moins facilitant. Alors que les enseignants de l'élémentaire étaient visés par l'esprit de la réforme dans leurs pratiques et leurs postulats pédagogiques, les jardinières vivaient ou implantaient, sans trop d'intervention critique au niveau de la supervision, une pédagogie détendue, fortement influencée par le jeu et qui s'apparentait, à plusieurs égards, à l'esprit du renouveau pédagogique préconisé pour l'élémentaire. La maternelle a pu ainsi filer allègrement, sans subir tellement de soubresauts fondamentaux. On peut pourtant se demander si, depuis son avènement au Québec, la maternelle, avec tout ce qu'elle compte de positif, a évolué, si, dans sa forme actuelle, elle est toujours adaptée aux besoins. C'est là un champ de réflexion qu'il nous paraît important de proposer à tous ceux qui s'intéressent à la maternelle et à l'école élémentaire.

3. L'enseignement à l'enfance inadaptée

Les activités éducatives en classe d'enfance inadaptée sont centrées sur le développement total de chacun des élèves. Quand on veut examiner séparément les activités pédagogiques comme telles et l'organisation des classes, on constate qu'elles se conjuguent, en pratique. Nous suivrons donc le même modèle pour en parler.

Dans les commissions scolaires visitées, on retrouve habituellement deux catégories de classes dans ce secteur: la première catégorie regroupe des élèves ayant des troubles d'apprentissage dans les habiletés de base reliées particulièrement au français et aux mathématiques; la deuxième catégorie réunit des enfants atteints de divers troubles d'adaptation et de comportement.

Les élèves affectés de troubles d'apprentissage ont été dépistés dans les classes régulières à partir de leur rendement scolaire en français et en mathématiques ainsi que d'épreuves psychométriques. Ces élèves, avec une aide mieux adaptée, sont censés réintégrer une classe régulière après un ou deux ans. Les enseignants de ces classes essaient d'appuyer leur programme sur les disciplines de base et les préalables à l'apprentissage du français et des mathématiques. Dans ces classes, les enseignants s'efforcent de créer un climat favorable à de saines relations avec les élèves, ce qui leur permet d'apporter à ces derniers une aide plus valable.

Nous devons signaler qu'en très peu d'endroits on a rencontré, à l'intention des enfants atteints de troubles mineurs d'apprentissage, un type d'aide pédagogique, à temps partiel, dont l'enfant profiterait pour une période de temps plus ou moins longue selon ses besoins. Cette modalité d'organisation est réalisable selon la technique du dénombrement flottant. Dans plusieurs écoles touchées par l'étude, le nombre d'élèves ne permet pas facilement d'organiser ce type d'aide. Dans les écoles où la clientèle est plus nombreuse, ce n'est pas une pratique courante. On peut vraiment se demander si les administrateurs locaux connaissent cette technique.

Dans le deuxième type de classe, l'on retrouve des enfants atteints de troubles divers au points de vue social, affectif, intellectuel et physique. Ces élèves font fréquemment partie d'un même groupe étant donné que les limites du bassin de population conjuguées avec les distances à franchir rendent difficile la formation de groupes d'enfants assez nombreux éprouvant des difficultés du même type.

En dépit de ce contexte, les enseignants s'efforcent de répondre aux besoins des enfants. Selon les cas, ils organisent des activités diversifiées particulièrement en arts plastiques, en éducation physique, en français et en mathématiques.

On peut ainsi s'adonner, en arts plastiques, à la peinture au dessin, à la construction à partir de différents matériaux; en expression musicale, à des chants, à des exercices de rythmique; en éducation physique, on insiste particulièrement sur la pratique de sports et sur des exercices psychomoteurs plus spéciaux. En français, sont privilégiées des activités très concrètes reliées à la lecture, à l'écriture, à l'élocution; en mathématiques, des exercices de manipulation de matériel variés et des exercices d'application servent généralement au travail sur les notions fondamentales.

Pour réaliser ces activités, les enseignants adoptent, selon les élèves, des formules de travail variées, comme le travail individuel, le travail d'équipe et le travail collectif.

Les enseignants de ce secteur sont de plus en plus conscients de la nécessité de connaître plusieurs méthodes d'enseignement afin de mieux répondre aux besoins de chacun des élèves. Ils expriment le besoin de parfaire leurs connaissances en psychologie. Ils sentent aussi un vide au point de vue des ressources humaines affectées à l'enfance inadaptée. Mais ils reconnaissent aussi qu'accepter les enfants inadaptés tels qu'ils sont, c'est surtout une question d'attitudes pour l'adulte.

Ils sont également conscients, et c'est le cas aussi du conseiller là où l'on en trouve un, de l'importance d'assurer la liaison avec l'enseignement régulier. Les professeurs de ce secteur leur semblent plus rigides, moins réceptifs, surtout quand il s'agit d'envisager le retour des élèves dans les classes régulières.

En dépit des difficultés majeures que posent la mise en place et le fonctionnement de ces classes, les valeurs positives qu'on y trouve peuvent être certainement reliées à des facteurs tels la formation de ces maîtres, leurs attitudes personnelles, la sélection de ces enseignants. Ce sont des éléments d'explication d'autant plus plausibles que, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, le secteur de l'enfance inadaptée manque nettement d'envergure.

4. Les journées de planification et d'évaluation

Le Règlement numéro 7 introduisait des journées de planification et d'évaluation "devant servir notamment à la planification et à l'évaluation du travail par le personnel professionnel enseignant et le personnel professionnel non enseignant, ainsi qu'à des rencontres de parents".(1) Compte tenu de l'importance de ces journées pour la vie pédagogique de la commission scolaire, nous avons dégagé les grandes caractéristiques de l'utilisation qui en est faite dans les commissions scolaires touchées par l'étude.

Dans la plupart des commissions scolaires, on profite de ces journées pour organiser des rencontres d'enseignants. Ces rencontres se déroulent au niveau de l'école physique, de l'école institutionnelle ou de la commission scolaire. Lorsqu'elles ont lieu au niveau de la commission scolaire, ces réunions fournissent aux enseignants l'occasion d'échanger avec des collègues travaillant avec les mêmes groupes d'âges ou dans le

---

(1) Article 5 du Règlement numéro 7.

même secteur d'enseignement; elles permettent aussi d'assurer le recyclage des enseignants; elles servent aussi à des rencontres avec des conseillers pédagogiques, des agents de développement pédagogique au cours desquelles on discute de sujets pédagogiques.

Les enseignants regrettent cependant que trop de ces journées soient organisées au niveau de la commission scolaire. Il leur reste ainsi très peu de temps, au niveau de l'école, pour évaluer la période qu'ils viennent de vivre et pour planifier celle qui vient. Les journées disponibles au niveau de l'école, à des degrés divers selon les milieux, servent pour préparer et remettre les bulletins aux parents, pour procéder à la répartition de "la matière" à voir durant l'étape suivante, pour échanger des idées avec des collègues enseignants, pour participer aux rencontres organisées par le principal d'école au cours desquelles des sujets pédagogiques sont discutés ou des informations diverses sont transmises aux enseignants.

L'arrivée de ces journées semble avoir surpris beaucoup d'enseignants et de principaux; ces derniers se sont souvent sentis démunis devant la responsabilité d'en planifier l'organisation. Ils ont cru nécessaire, en plusieurs endroits, de demander aux directeurs des services de l'enseignement et aux directeurs généraux de voir à l'organisation de ces journées au niveau de la commission scolaire, ce qui fut fait et se fait encore, dans bien des milieux, avec la collaboration des principaux et des conseillers pédagogiques quand il y en a.

Par ailleurs, l'avènement de ces journées a pu être perçu par des cadres des commissions scolaires comme l'ouverture tant attendue pour programmer des activités de recyclage à l'intention du personnel enseignant. Faudrait-il se surprendre qu'il en ait été ainsi dans le contexte du calendrier scolaire et des exigences du renouveau pédagogique? Quel que soit le phénomène qui a été à l'origine de l'utilisation actuelle des journées de planification et d'évaluation, il nous semble que l'on n'a pas suffisamment mis l'accent sur le véritable motif de l'existence de ces journées, à savoir la planification et l'évaluation de l'activité éducative de l'école. Est-ce dû au fait que, dans certains milieux, l'incompréhension des concepts de planification et d'évaluation a poussé les intéressés à se regrouper pour trouver des réponses à la nouvelle situation? Est-ce dû au fait que des principaux, ayant la responsabilité de plusieurs écoles physiques éloignées l'une de l'autre, ont pu voir, dans une programmation uniforme au niveau de la commission scolaire, une solution et à la difficulté d'être présent à plus d'un endroit et à la difficulté de préparer un programme d'activités qui puisse tenir compte des particularités de divers milieux? Est-ce dû au manque d'habileté du principal dans le domaine de l'animation? Est-ce dû au manque d'insistance du personnel dirigeant et du personnel enseignant des écoles à faire valoir l'importance de la planification et de l'évaluation au niveau de l'école? Les activités au niveau de la

commission scolaire priment-elles sur celles qui se déroulent au niveau de l'école? Dans certains milieux, l'école est-elle au service de la commission scolaire et non l'inverse, alors que c'est à l'école que l'activité éducative se déroule? Notre étude ne nous permet pas d'établir un ordre de priorité entre ces facteurs; nous croyons que c'est la conjugaison de plusieurs d'entre eux qui explique la réalité des divers milieux.

Il apparaît cependant important que les journées de planification et d'évaluation soient particulièrement axées sur la vie de l'école afin de permettre à l'équipe-école d'organiser les groupes de travail, de discuter de cas d'élèves, d'évaluer l'étape qui se termine, de préparer l'étape suivante individuellement ou en équipe, de préparer des projets collectifs touchant l'école... Il importe que tous les agents d'éducation des commissions scolaires soient attentifs à ce mouvement et travaillent à rétablir l'équilibre, le cas échéant.

Conclusions

Le présent chapitre avait pour but de dégager les traits dominants de la vie pédagogique des écoles élémentaires sous la juridiction des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins en regard, selon les cas, de l'application de certaines exigences des articles 5, 11 et 13 du Règlement numéro 7 et des programmes-cadres. Dans le secteur de l'enseignement régulier, nous avons étudié les différentes formules de travail et leurs modalités de mise en place tant à l'intérieur de l'école que de la classe ainsi que l'application des différents programmes d'études. Dans les classes de maternelle et les classes d'enfance inadaptée, nous avons examiné les différentes formules de travail mises en place ainsi que les activités d'apprentissage qu'on y retrouve. Nous avons terminé en décrivant l'utilisation faite des journées de planification et d'évaluation tant au niveau de l'école qu'au niveau de la commission scolaire.

L'organisation des groupes de travail, devant favoriser l'individualisation de l'enseignement, pose des difficultés particulières dans les écoles élémentaires à faible clientèle. Il devient plus difficile, dans ces milieux, de s'organiser; la taille des écoles semble constituer une difficulté majeure. Les enseignants de ces écoles, déjà surchargés, voient leur charge de travail augmenter, du fait qu'on place, dans leur classe, des élèves d'âges différents.

L'étude nous a, d'autre part, permis de constater que plusieurs programmes d'études, dans le secteur de l'enseignement régulier, ne sont pas ou très peu enseignés. Cette constatation s'applique surtout aux programmes touchant les disciplines reliées à

l'éducation artistique. On remarque également que le français, la catéchèse et les mathématiques occupent encore une place importante dans l'horaire.

Il nous est de plus apparu que, dans la plupart des écoles élémentaires, surtout celles où l'on retrouve les plus faibles clientèles, on ne dispose pas de locaux adaptés facilitant l'enseignement de l'éducation physique et celui des arts plastiques. On remarque de plus, dans les écoles élémentaires, le peu d'importance des bibliothèques.

Dans les classes de maternelle et dans celles d'enfance inadaptée, les activités sont diversifiées; leur contenu et leur déroulement s'appuient, plus qu'à l'enseignement régulier, sur les besoins et les possibilités de l'enfant.

L'utilisation des journées de planification et d'évaluation ne répond souvent pas aux attentes des enseignants. Ces journées sont principalement utilisées pour des rencontres au niveau de la commission scolaire, ce qui laisse peu de temps au niveau de l'école où les enseignants perçoivent de plus en plus que c'est là que l'on retrouve des besoins pédagogiques réels.

Les effets de la réforme pédagogique entreprise au cours des années '60 sont maintenant perceptibles dans les écoles. L'ouverture remarquée se manifeste surtout dans les activités d'apprentissage et les "approches pédagogiques"; la pratique d'un enseignement individualisé n'est cependant pas pour autant très répandue. Le déroulement des activités pédagogiques dans les classes de maternelle et dans celles d'enfance inadaptée est fortement empreint du désir d'accorder une attention particulière à chaque élève.

L'activité éducative apparaît toutefois manquer de profondeur quoique les enseignants adoptent des pratiques pédagogiques qu'on voyait rarement il y a quelques années. Ces pratiques ne semblent cependant pas reposer sur une base théorique acceptée et intériorisée. Elles donnent vraiment l'impression d'être échevelées ou superficielles et de ne pas procéder d'une conception de l'éducation qui engendrerait et expliquerait l'activité.

Le processus d'implantation de la réforme pédagogique, dans ses fondements mêmes, a certainement été déficient, particulièrement quant au personnel enseignant. Il s'est agi beaucoup plus d'actions sporadiques, diffuses, d'origines multiples qui ont pu constituer un éventail de facteurs à l'influence desquels peu d'enseignants ont pu échapper, surtout en ce qui concerne l'information. Il ne nous apparaît pas qu'il y ait eu d'investissement systématique de ressources, ressources qui auraient accompli un travail d'information et d'animation centré sur le pourquoi des changements, et cela, de façon soutenue.

CHAPITRE IV:

LE PERSONNEL

CHAPITRE IV

LE PERSONNEL

Introduction

Les données recueillies au cours de l'étude nous ont permis d'obtenir une vue d'ensemble de la situation des diverses catégories de personnel à l'emploi des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

Pour les fins de ce chapitre, compte tenu de l'importance première des fonctions exercées, nous examinerons les principaux groupes de professionnels et de cadres. Dans chaque cas, on retrouvera une description de la conception que l'ensemble des personnes concernées se fait de sa fonction, un bilan des caractéristiques majeures de l'exercice de cette fonction et un essai d'explication de la réalité exposée, le tout se situant par rapport à la nature même de tout personnel, à savoir un moyen pour la réalisation des objectifs de l'organisme.

En raison de la nature de l'étude COMMEL, ce chapitre n'a pas la prétention d'aborder tous les aspects de la situation des groupes de personnel étudiés; il ne vise pas non plus à fixer tous ces professionnels et ces cadres dans des catégories issues d'une évaluation systématique. Ce chapitre est fondamentalement l'expression des tendances lourdes, au sens de la prospective, des grands traits marquants relatifs à chaque groupe considéré, et cela, tels qu'observés dans les commissions scolaires faisant l'objet de notre étude.

1. Les enseignants

A. L'enseignement régulier

La conception de la fonction

Les enseignants expriment une conscience très nette de la valeur qu'ils attribuent à leur rôle auprès de l'enfant et de l'influence qui s'ensuit sur ce dernier. Ils se perçoivent, et cela est ponctué d'insistances, comme des guides attentifs à l'enfant dans son processus de développement total: c'est l'être entier, la personne globale que rejoignent leurs propos.

L'exercice global de la fonction

Cette conception, transcrite dans la réalité pédagogique, ne retrouve cependant pas d'échos tout à fait correspondants. Deux phénomènes majeurs marquent en effet la pratique pédagogique. D'une part, l'activité des enseignants est fortement centrée sur l'acquisition des connaissances, sur la dimension intellectuelle de la personne, dimension elle-même considérée de façon partielle d'ailleurs. C'est encore la matière, prise dans son sens traditionnel, qu'on retrouve au centre des préoccupations des enseignants de l'élémentaire. D'autre part, les enseignants se sentent débordés, voire écrasés dans certains cas, et par l'ampleur de la responsabilité dont ils se savent investis, et par l'accélération des changements qu'ils n'ont généralement ni entièrement assimilés ni assumés. Il n'est pas exagéré d'affirmer que plusieurs vivent un véritable "choc du futur".

Quand, dans une discipline valorisée depuis le début de la réforme, un conseiller pédagogique agit auprès des enseignants, il n'est pas rare de constater que ceux-ci s'accrochent à lui au point d'en devenir très dépendants; c'est le cas de l'éducation physique. Dans d'autres cas, les enseignants recherchent la méthode-miracle, le manuel-clé qui favoriseraient le rétablissement de l'équilibre des forces bousculées, même rompues, par les nombreux changements; dans d'autres cas encore, ils invoquent la nécessité de spécialistes pour les disciplines d'expression physique et d'expression artistique introduites formellement depuis quelques années. L'expression dramatique est la manifestation la plus probante de cet état d'esprit: discipline peu ou pas connue, elle est d'emblée, de la part des enseignants, l'objet d'un renvoi à la responsabilité de spécialistes qui devraient l'enseigner.

Cette description de l'état d'esprit observé par le groupe correspond à une réalité globale. Est cependant aussi réelle la préoccupation des enseignants pour les différences individuelles entre les enfants, mais c'est le savoir-faire qui fait défaut, de l'aveu même des enseignants; est aussi réel, et non moins marqué, le désir général de se perfectionner selon des modalités et des contenus propres à leur fonction; est aussi réelle la conscience des enseignants quant à la nécessité de percevoir un leadership pédagogique chez les personnes responsables avec qui ils vivent, leadership qui favoriserait la canalisation des énergies et des efforts communs.

Un essai d'explication

Approche

Comment donc expliquer l'écart entre la conception des choses, la pratique pédagogique et cet ensemble de préoccupations et de désirs des enseignants? Plusieurs facteurs isolés pourraient faire l'objet d'une discussion; à titre d'exemples, citons la formation des enseignants, leur insertion dans un milieu rural stable, l'intervention de personnes-ressources auprès des enseignants, l'engagement de spécialistes. Nous préférons aborder le problème en le situant par rapport à la réforme de l'éducation au Québec, telle qu'elle s'exprime depuis quelques années dans des documents fondamentaux comme le Document no 2, le Règlement numéro 7, les programmes-cadres.

La nature des changements en pédagogie

Tous ces textes traduisent une volonté de changement. Or, l'ampleur du renouveau préconisé atteint fondamentalement les attitudes des éducateurs, des enseignants au premier chef. Il ne s'agit pas d'abandonner une technique au profit d'une autre, de remplacer un manuel par un autre. C'est bien plutôt la conception de l'éducation et de l'école et, conséquemment, la conception même du rôle de l'enseignant et de son action auprès de l'enfant qui sont mises en cause, avec tout ce que cette rénovation suppose d'impacts sur les comportements quotidiens de l'enseignant.

L'implantation des changements et la préparation du personnel enseignant

Pouvait-on parvenir à opérer ce changement fondamental sans le planifier dans son ensemble, et particulièrement en regard de la préparation du personnel enseignant? A notre connaissance, au ministère de l'Education, aucun plan d'implantation des changements pédagogiques à l'élémentaire n'a présidé au renouveau éducatif souhaité dans les documents cités. Il y a bien eu publication de documents explicatifs et de guides méthodologiques, création de SEMEA,[1] mise en place de la formule des

(1) SEMEA: Stages d'entraînement aux méthodes d'éducation active. Equipes qui, en 1966, dans le cadre de l'école active, et après avoir suivi des stages d'entraînement aux méthodes actives, ont continué d'appliquer ces principes à l'intérieur de projets locaux de développement pédagogique soit comme conseillers, animateurs ou équipes spécialisées.

agents de développement pédagogique, institutionnalisation des journées de planification et d'évaluation, organisation de cours de recyclage de toutes sortes. Toutes ces mesures, et plusieurs autres, valables en elles-mêmes, mais partielles si l'on considère le processus global d'implantation, d'une part, ne s'articulent pas les unes avec les autres dans un projet d'ensemble de renouvellement fondamental de la pédagogie à l'élémentaire et, d'autre part, ne paraissent pas avoir eu un impact profond sur l'ensemble du personnel enseignant.

Tout n'est pas de lancer un changement; il faut en suivre la progression et le soutenir. Y a-t-il eu ou y a-t-il encore manque de continuité et d'ampleur dans certaines formules, pénurie et manque de disponibilité de ressources humaines en soutien professionnel aux enseignants, manque de profondeur du recyclage, insuffisance de perfectionnement du niveau universitaire? Sans délaisser le premier facteur invoqué, nous croyons important de décrire particulièrement l'envergure du deuxième facteur dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, de relever l'objet général du recyclage organisé à l'intention des enseignants et de préciser certaines conditions qui influencent le perfectionnement en régions excentriques.

Les conseillers pédagogiques ne sont pas légion dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. Parmi ceux qui y existent, plusieurs oeuvrent à temps partiel ou sont partagés entre le service de deux ou trois commissions scolaires, ce qui implique déplacements nombreux, donc temps improductif. Les agents de développement pédagogique sont disséminés dans toute la province; ils ne peuvent assurer une aide suivie et de longue haleine. Peut-on, en outre, parler de spécialistes dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, quand on sait que leur présence est sujette aux exigences administratives du Décret tenant lieu de convention collective entre les instituteurs et les commissions scolaires et les commissions régionales (article 8–2.01).

Dans ce contexte de soutien professionnel, auquel on peut ajouter la faible implication des principaux en pédagogie et l'action mitigée des directeurs des services de l'enseignement cumulant d'autres fonctions, l'enseignant est pour le moins tiraillé. Il perçoit qu'on désirerait qu'il change; mais le minimum de sécurité nécessaire aux personnes pour qu'elles changent, surtout dans leurs attitudes professionnelles fondamentales, ne semble pas être une denrée habituelle. Les gens changent lentement, mais ils sont davantage disposés à le faire, avec le soutien et l'encouragement de quelqu'un qui les aide à saisir progressivement le bien-fondé des nouvelles avenues proposées, en allant au-delà de la simple information transmise rapidement et surtout au-delà des directives.

Ces principes se vérifient tout à fait chez les enseignants. Il veulent comprendre les processus d'apprentissage, acquérir plus de savoir-faire dans le travail par objectifs et les diverses disciplines; ils désirent échanger de façon soutenue avec des personnes-ressources et travailler avec elles à l'élaboration de programmes institutionnels; ils souhaitent participer à des ateliers de travail. Le contexte décrit précédemment ne favorise certainement pas la satisfaction de ces besoins et une démystification opérationnelle de tout le nouveau vocabulaire introduit avec la réforme pédagogique.

Le recyclage organisé dans le milieu n'est pas non plus allé dans ce sens: n'a-t-il pas été beaucoup plus axé sur le court terme que sur le long terme? On a ainsi souvent assisté à des séances de recettes et de trucs pédagogiques servant beaucoup plus à dépanner qu'à former l'esprit et à faire évoluer graduellement les attitudes et les comportements éducatifs du personnel enseignant.

Si de plus l'on considère la situation d'ensemble des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins quant au perfectionnement dans le cadre universitaire, les conditions ne sont pas plus favorables. Pour les enseignants, comme pour toutes les autres catégories de personnel, l'accès à des activités de perfectionnement se déroulant dans les institutions situées dans les centres urbains est rendu difficile à cause de l'éloignement. Pour leur part, le ministère de l'Education et les universités se sont-ils concertés pour que celles-ci se rendent là où se trouvent les étudiants éventuels? Une ouverture de ce côté se fait actuellement sentir; mais peut-on dire que l'université est vraiment rendue dans le milieu?

Le perfectionnement de niveau universitaire est pourtant une autre voie compatible avec le contenu d'un plan global d'implantation, voie également susceptible de générer chez les enseignants les attitudes et les comportements conformes à la philosophie de l'éducation mise de l'avant par le ministère de l'Education.

Les enseignants de l'élémentaire et leur progrès

Les enseignants des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, conscients de la valeur et des exigences de leur rôle ainsi que des écarts entre les besoins de la pédagogie d'aujourd'hui et leur niveau de préparation actuelle pour les satisfaire, perçoivent l'importance et la nécessité de ce ressourcement et interne et externe. C'est là une force de l'organisation qu'il ne faut pas laisser s'atrophier.

B. La maternelle

La conception de la fonction

Les jardinières se définissent généralement comme des guides, des éveilleurs de toutes les facultés de l'enfant. A l'instar des enseignants de l'enseignement régulier, c'est de tout l'être qu'elles affirment se préoccuper dans leur action quotidienne.

L'exercice de la fonction

La pratique pédagogique coincide globalement avec cette conception. Quoique n'étant pas marqué du même caractère apparemment théorique, l'esprit des activités qui se déroulent à la maternelle répond au désir exprimé de développement intégral de l'enfant. On peut d'ailleurs affirmer que les jardinières ont intériorisé leurs actions et les fondements qui les sous-tendent. Nombre d'indices peuvent nous permettre de croire que l'enfant constitue, en pratique, le centre d'intérêt premier de la maternelle, donc des jardinières qui en ont la responsabilité; en voici quelques-uns: planification d'activités à la mesure de l'enfant, mise en place d'activités diversifiées, souci de respecter le cheminement personnel de l'enfant, désir de collaborer avec les enseignants des groupes d'élèves de 6 ans afin d'assurer à l'enfant un passage sans trop de heurts à l'élémentaire.

Les jardinières paraissent en somme à l'aise dans leur travail quotidien. Elles affichent de la souplesse avec leurs élèves et semblent s'adapter assez facilement aux diverses situations que créent les enfants eux-mêmes.

Un essai d'explication

Les remarques et observations recueillies de même que l'analyse qui a suivi nous amènent à penser que la situation positive des jardinières dépend beaucoup plus de la compétence et du dynamisme de celles-ci que d'intervenants de l'extérieur dans les domaines du perfectionnement, du recyclage et de l'animation ayant pu faciliter l'évolution des mentalités et la facilitant encore. Les conditions quant à ces trois secteurs d'activités ne sont pas plus avantageuses pour les jardinières qu'elles ne le sont pour les enseignants de l'enseignement régulier; peut-être le sont-elles moins à certains égards: absence de conseillers pédagogiques, engagement fort timide des principaux par rapport à la maternelle, pénurie d'agents de développement pédagogique.

Il faut sonder d'autres terrains pour tenter d'expliquer le bilan dressé. Il nous apparaît que l'implantation de la maternelle a profité d'une prescription très positive: n'exigeait-on pas, dès le départ, comme condition de l'ouverture d'une classe de maternelle l'engagement d'une jardinière qualifiée en pédagogie préscolaire ou en voie de l'être? L'absence de traditions pédagogiques locales en maternelle et la jeunesse relative des jardinières amoindrit certes la nécessité de travailler à la transformation de la mentalité pédagogique de celles-ci? L'âge même des enfants et le fait qu'ils entreprennent une tranche toute nouvelle de leur vie peuvent aussi inciter presque spontanément à la souplesse. La nature du programme et l'absence du spectre des examens, spectre qui plane encore au-dessus de la tête des enseignants de l'élémentaire, ne permettent-elles pas à la jardinière de travailler avec plus de souplesse et d'autonomie, en se souciant davantage du cheminement des enfants? Ce sont là des éléments d'explication non exhaustifs et non absolus, mais qui, à notre sens, jettent un certain éclairage sur la réalité décrite.

Les jardinières et les conditions de leur progrès

Pourtant, il semble important de ne pas s'asseoir et contempler une situation apparemment si positive. Les jardinières, comme toutes les catégories de personnel, ont besoin de se "ressourcer" de poursuivre leur évolution. Or, tant pour elles que pour les autres, les conditions de soutien professionnel, d'animation et de perfectionnement n'ont rien de très reluisant. Bien sûr, elles peuvent compter sur elles-mêmes, et elles nous paraissent le faire dans une large mesure; mais le ministère de l'Education et les commissions scolaires n'ont-ils pas, sur ce plan, des responsabilités pratiques à assumer face au personnel enseignant, et, en définitive, face à la qualité qu'on voudrait croissante d'un service éducatif?

C. L'enfance inadaptée

La conception de la fonction

Les enseignants de l'enfance inadaptée paraissent, dans l'ensemble, bien conscients du rôle particulier qui leur est confié. Ils se définissent comme des aides, des guides de l'enfant dans le processus de développement propre à chacun.

Tout cela ne diffère en rien de ce que disent les enseignants de l'élémentaire régulier et de la maternelle. Là où le caractère propre se manifeste, c'est dans l'accent qui caractérise l'activité éducative en classe d'enfance inadaptée: la valorisation de l'image de soi de l'enfant.

L'exercice de la fonction

Deux traits particuliers marquent l'exercice de la fonction: l'importance du climat affectif pour l'enfant et l'isolement professionnel de l'enseignant.

On remarque en effet que les enseignants, dans leurs relations avec leurs élèves, s'efforcent de créer et de maintenir un climat affectif qui favorise la confiance en soi chez l'enfant. L'individualité de l'enfant constitue un souci éducatif de premier plan pour les enseignants. C'est non seulement une "centration" marquée sur l'enfant, mais sur "cet enfant qui éprouve des besoins particuliers".

L'isolement professionnel, pour sa part, constitue une réalité avec laquelle les enseignants doivent compter: ils se sentent démunis de ressources humaines, tant pour l'élève que pour eux-mêmes.

Un essai d'explication

Plusieurs variables pourraient être examinées ici pour expliquer l'importance du climat affectif dans l'exercice de la fonction. Nous en retiendrons trois que nous discuterons brièvement: l'une, à caractère administratif, les deux autres, respectivement de nature psychopédagogique et psychologique.

Le ministère de l'Education exige que les professeurs de l'enfance inadaptée soient adéquatement qualifiés ou en voie de l'être. C'est une mesure administrative qui a sûrement pu, dans l'ensemble, permettre le développement d'une mentalité pertinente au travail à effectuer.

Il nous semble, d'autre part, que la préoccupation marquée pour la réalité personnelle de l'enfant n'est pas étrangère au fait que, en dépit de l'insuffisance d'aide professionnelle, l'évidence des problèmes fait prendre conscience aux gens qu'il est plus utile d'agir pour l'enfant que d'ergoter sur sa propre situation. De plus, l'insertion de cette préoccupation dans un contexte assez clair d'individualisation peut trouver une explication dans l'émergence plus nette des besoins personnels de l'enfant chez qui des difficultés particulières ont été diagnostiquées.

Pour ce qui est de l'isolement professionnel, il s'explique d'abord par le fait que l'enseignant se retrouve à peu près seul avec un groupe la plupart du temps formé d'enfants affectés de troubles divers. Il ne peut compter, auprès des enfants, que sur la collaboration sporadique et éphémère d'un psychologue souvent itinérant. Quant à l'intervention de d'autres professionnels de l'orthopédagogie et de d'autres spécialités dont l'enseignant perçoit le besoin pour ses élèves, c'est l'absence quasi totale.

L'isolement professionnel se manifeste aussi en ce qui a trait au ressourcement de l'enseignant. Il y a bien, dans quelques cas, la présence d'un conseiller pédagogique, mais en plus de son travail de conseiller, il se voit confier des responsabilités administratives. Pour ce qui est de l'apport des agents de développement pédagogique, si l'on s'appuie sur les dires des personnes rencontrées, on pourrait se demander s'ils existent ou s'ils n'agissent pas seulement dans les commissions scolaires où une organisation assez complète existe déjà. Quant au perfectionnement dans un cadre universitaire, inutile de reprendre les propos tenus dans les sections précédentes: ils conviennent tout à fait aux enseignants de l'enfance inadaptée. Ils conviennent d'ailleurs d'autant plus que le recrutement d'un personnel qualifié demeure une difficulté importante pour les commissions scolaires éloignées des grands centres urbains.

En somme, un esprit positif et un intérêt professionnel certain, c'est bien; mais ne serait-ce pas encore mieux s'ils étaient combinés avec un soutien accru de la part des autorités responsables?

2. Les conseillers pédagogiques

La conception de la fonction

Les conseillers pédagogiques se définissent comme des "personnes-ressources", particulièrement face aux enseignants; ils ont, comme responsabilités de base, l'animation et le conseil pédagogique qui favorisent l'inspiration et/ou le maintien de l'esprit et des comportements pédagogiques appropriés à l'enseignement d'une discipline donnée. Ce sont, en quelque sorte, des agents de changements pédagogiques auprès du personnel enseignant.

L'exercice de la fonction

Le travail de base des conseillers pédagogiques est conforme à cette conception de leur fonction. Leurs activités se situent en effet dans ce sillon pédagogique: rencontres d'information avec le personnel enseignant et le personnel dirigeant, visites des classes, discussions avec les enseignants, animation d'ateliers de travail, préparation de leçons-types, démonstrations occasionnelles d'enseignement à l'intention des enseignants.

D'autre part, plusieurs conseillers pédagogiques assument des tâches administratives, ce qui les accapare beaucoup dans certains cas. Il en est ainsi particulièrement si le conseiller pédagogique est nouvellement arrivé dans le milieu ou s'il est chargé d'implanter un changement ou de jeter les bases d'un projet particulier. On peut penser, à ce sujet, à l'implantation du programme d'éducation physique et à l'organisation des classes d'enfance inadaptée.

Il est également un autre trait assez marquant de l'exercice de la fonction de conseiller pédagogique. Au plan proprement pédagogique, le conseiller a souvent l'impression d'être assis dans le fauteuil du principal d'école, ce qui fait qu'il joue quelquefois le rôle de directeur de l'action pédagogique. Les activités d'information, d'animation, de supervision et de coordination pédagogiques paraissent être très fortement centrées sur le conseiller pédagogique; dans certains milieux, c'est carrément l'apanage de ce dernier.

Les conditions d'exercice de la fonction

Les types d'activités réalisées, de même que les responsabilités assumées en pratique, tout cela se vit dans un contexte qui ne manque pas d'influer sur l'impact des conseillers chez les enseignants, conséquemment sur leur efficacité.

D'une part, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, situées surtout en milieu rural, l'action se déroule sur un échiquier assez vaste. Pour rejoindre les enseignants dans leur milieu de travail, les conseillers pédagogiques doivent se déplacer souvent, et sur des distances assez grandes, ce qui entraîne nécessairement un temps improductif élevé. On imagine sans peine quelle couleur prend, de plus, cette situation dans les conditions météorologiques du Québec en hiver.

Ajoutons un autre élément important de la réalité: les effectifs dont disposent les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. Nous considérerons d'abord les professionnels non enseignants comme un tout sans distinction pour telle ou telle catégorie d'entre eux.

Tableau 7

DISTRIBUTION DES PROFESSIONNELS NON ENSEIGNANTS A TEMPS PLEIN DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES DISPENSANT L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE (1) (1973 – 74)

COMMISSIONS SCOLAIRES / VARIABLES	CLASSE I	CLASSE II	CLASSE III	CLASSE IV	CLASSE V
	1–1499	1500–2999	3000–6999	7000–11999	12000 et plus
Nombre de commissions scolaires	29	75	57	7	1
Clientèle totale	29,664	159,796	255,195	60,790	14,666
Nombre d'enseignants	1,186	6,340	9,719	2,321	14,666
Nombre de professionnels non enseignants	16	117	281	87	26
Nombre moyen d'élèves par professionnel non enseignant	1,854	1,366	902	699	564
Nombre moyen d'enseignants par professionnel non enseignant	74.1	54.1	31.0	26.5	21.3

(1) Ce tableau a été élaboré à partir de données contenues dans:

Etude du personnel des commissions scolaires, effectifs et salaires, (année scolaire 1973 – 74), Fidèle Lévesque, Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1974 pp. 13 – 14.

Les chiffres exposés ici mettent en relief l'écart existant entre les petites et les grosses commissions scolaires en rapport avec l'objet qui nous intéresse. En effet, plus la clientèle est élevée, plus le nombre relatif de professionnels non enseignants par élève est élevé. La charge relative de travail des professionnels non enseignants, toutes choses étant égales, est inférieure dans le cas de ceux qui travaillent dans les grosses commissions scolaires. Si l'on fait exception de la classe V, c'est un rapport de 2.65 à 1 qu'on obtient pour les classes IV et I, et un autre de 2.05 à 1 entre les classes III et I. Arrêtons-nous dans la même optique, au rapport professionnels non enseignants/enseignants et l'importance de l'écart entre les petites et les grosses organisations apparaît encore plus évidente. Examinons maintenant de plus près la situation des conseillers pédagogiques.

Le caractère plus ou moins constant ou permanent du travail des conseillers pédagogiques constitue, de toute évidence, une variable d'influence. Les deux tableaux suivants reproduisent des données à ce sujet.

NOMBRE DE CONSEILLERS PEDAGOGIQUES

DANS 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3000 ELEVES ET MOINS[1]

SELON LES CHAMPS D'ACTIVITES

(1973 – 74)

COMMISSIONS SCOLAIRES / CHAMPS D'ACTIVITES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TOTAL
Arts plastiques	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Expression musicale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Expression dramatique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Langue maternelle	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	6
Langue seconde	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	4
Mathématiques	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	3
Sciences de la nature	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Sciences humaines	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Education physique	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	6
Enseignement religieux	1	1	0	0	1	0	1	0	2	1	7
Enfance inadaptée	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	3
Maternelle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	5	4	0	4	1	4	3	0	6	3	30

(1) Annexe F, page 204.

La présence de personnel en enseignement religieux, en éducation physique et en langue maternelle ressort d'abord du tableau. Se dégage aussi un autre point fort: deux commissions scolaires, 1 et 9, sont relativement bien pourvues. Il faut dire que, dans un de ces deux cas, le nombre comprend des enseignants libérés que la commission scolaire nomme "animateurs pédagogiques".

Des lacunes évidentes apparaissent aussi. Deux commissions scolaires, 3 et 8, n'ont les services d'aucun conseiller pédagogique; dans l'ensemble du tableau, on constate également des absences dans toutes les disciplines artistiques, les sciences humaines et la maternelle. Un autre élément attire notre attention: il n'est aucun champ d'activité où se retrouve au moins un conseiller pédagogique pour chacune des dix commissions scolaires.

Il faut donc nuancer l'interprétation d'un nombre de trente conseillers pédagogiques pour dix commissions scolaires, d'autant plus que le prochain tableau montrera d'autres facettes de la situation.

Tableau 9

REPARTITION DU TEMPS DE TRAVAIL DES CONSEILLERS PEDAGOGIQUES DANS DIX (10) COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3000 ELEVES ET MOINS.(1)

(1973 – 74)

VARIABLES / CHAMPS D'ACTIVITES	Nombre de conseillers pédagogiques				Nombre moyen de commissions scolaires desservies par 1 conseiller pédagogique
	A TEMPS PLEIN		A TEMPS PARTIEL	TOTAL	
	dans une seule c. s.	dans plusieurs c. s.	dans une seule c. s.		
Art plastiques	0	0	0	0	0
Expression musicale	0	0	0	0	0
Expression dramatique	0	0	0	0	0
Langue maternelle	4	1	1	6	1.33
Langue seconde	1	1	2	4	1.50
Mathématiques	2	1	0	3	1.66
Sciences de la nature	1	0	0	1	1.00
Sciences humaines	0	0	0	0	0
Education physique	2	3	1	6	1.83
Enseignement religieux	0	1	6	7	0.85
Enfance inadaptée	2	1	0	3	1.66
Maternelle	0	0	0	0	0
TOTAL	12	8	10	30	

(1) Annexe F, page 204.

Ce tableau met en lumière certains aspects des effectifs dont disposent les commissions scolaires étudiées. Vingt (20) des 30 personnes touchées ont un emploi de conseiller pédagogique à temps plein; elles exercent cependant leur fonction selon deux modalités différentes. Dans le premier cas, 12 des 20 conseillers pédagogiques ne sont à l'emploi que d'une seule commission scolaire; dans le second cas, les 8 autres partagent leurs services entre plus d'une commission scolaire. La plupart de ces derniers oeuvrent d'ailleurs dans 3 commissions scolaires. Pour ce qui est des 10 conseillers pédagogiques qui exercent leur fonction à temps partiel pour une commission scolaire, l'autre proportion de leur temps de travail est occupée, selon les personnes, ou par l'enseignement de la discipline dans laquelle elles sont conseillères, ou par les tâches de vicaires ou de curés de paroisse en ce qui concerne les conseillers en enseignement religieux.

On pourrait raffiner davantage les calculs; les chiffres avancés nous paraissent constituer les grands traits du tableau. Il s'agit d'un échantillon, mais les chiffres peuvent-ils être si différents pour toutes les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, si l'on considère à la fois les données relatives aux effectifs globaux en professionnels non enseignants (Voir tableau numéro 7, page 98).

Un essai d'explication

Les conseillers pédagogiques paraissent conséquents au plan professionnel; il existe généralement dans leur cas une concordance entre pensée et action, action qu'ils tentent d'ailleurs d'adapter à la réalité dans laquelle ils évoluent. On ne peut facilement relever un seul facteur d'explication dominant: leur a-t-on bien expliqué leur travail? Etaient-ils des enseignants qui émergeaient de l'ensemble? Nous sommes plutôt portés à placer ce deuxième facteur avant l'autre.

Si plusieurs conseillers pédagogiques accomplissent des tâches administratives, on peut penser que certaines commissions scolaires, en étant à un début de fonctionnement plus systématique et plus rationnel, sont aux prises avec des besoins primaires auxquels il leur faut répondre de toute nécessité pour mieux entreprendre de travailler à un autre niveau par la suite.

Quant aux relations entre les principaux d'école et les conseillers pédagogiques, nous les examinerons plus précisement dans une section subséquente. Pour l'instant, on peut avancer que la reconnaissance de la compétence de nombre de conseillers porte plusieurs principaux d'école à leur laisser plus que les coudées franches.

Cette action des conseillers pédagogiques manque certainement de continuité. Les données statistiques que nous avons examinées laissent paraître un éparpillement des ressources, ce qui peut faire aisément pressentir un manque de profondeur de l'action. Les commissions scolaires qui ont pu se permettre les services de personnes à temps plein, dans la mesure où elles savent utiliser rationnellement ces ressources, ont certainement plus de chance de percevoir les résultats de l'animation pédagogique des conseillers que celles qui ne disposent que de personnes à temps partiel. Quant aux commissions scolaires qui ne profitent d'aucune ressource de ce type, peut-on penser au seul travail souvent sporadique des agents de développement pédagogique ou à l'engagement des principaux d'école? La réponse dépend des disponibilités et des priorités des uns et des autres.

L'absence de conseillers pédagogiques dans le domaine artistique est plus qu'étonnante. La réforme pédagogique n'implique-t-elle pas un accent marqué sur ce plan?

Les commissions scolaires ont probablement embauché des conseillers dans les champs d'activités correspondant aux priorités du ministère de l'Education: langue maternelle, langue seconde, éducation physique. Quant à l'enseignement religieux, une explication de cet ordre peut tenir, en ce sens que le ministère de l'Education a placé des sommes en disponibilité pour l'engagement de conseillers; est-ce une voie, parmi d'autres, pour le renouvellement pédagogique? C'est possible. Nous sommes tentés de voir ici la reconnaissance de la valeur que constitue la religion dans le milieu québécois.

Toutes ces considérations étant posées, la question demeure: Les commissions scolaires à faible clientèle disposent-elles, pour l'animation pédagogique, du personnel professionnel non enseignant suffisant pour assurer la rénovation pédagogique préconisée par le ministère de l'Education?

3. Les psychologues

La conception de la fonction

Les psychologues se définissent comme des "personnes-conseils" qui aident les élèves à être en meilleure harmonie avec eux-mêmes et leur facilitent l'adaptation et l'intégration à la vie sociale, et particulièrement scolaire.

Qu'il s'agisse de leurs objectifs, de leurs activités, des liens qu'ils établissent entre les deux, on perçoit une intégration de ces éléments en fonction du développement total de l'enfant. Chez certains, il existe une cohérence plus forte entre la conception de leur rôle et leur conception de l'éducation en milieu scolaire. Ils débouchent en effet sur un désir de s'engager sur le plan pédagogique avec les enseignants, afin de mieux intégrer action pédagogique et action psychologique.

L'exercice de la fonction

Dans le cas des psychologues, comme dans d'autres cas, la concordance entre la théorie et la pratique n'est pas toujours une réalité. L'état d'esprit exprimé nous paraît présent, mais son actualisation dans des gestes concrets est souvent difficile.

On remarque d'abord qu'un fossé "intellectuel" sépare plusieurs psychologues, enseignants et principaux d'école; c'est d'ailleurs une situation dont les intéressés avouent l'existence. Cet écart fait obstacle aux saines relations professionnelles. Dans certains cas, des enseignants et des principaux d'école ont le sentiment que les psychologues soulèvent beaucoup plus de problèmes qu'ils n'en règlent effectivement.

Sur le plan du travail proprement dit, les principales activités des psychologues dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins portent sur les points suivants: dépistage des enfants en difficulté d'apprentissage et/ou d'adaptation, examen et traitement occasionnel des enfants des classes spéciales, échanges avec les enseignants des classes spéciales.

Les activités se concentrent donc sur les enfants présentant des problèmes particuliers. Les classes d'enfance inadaptée constituent le secteur où oeuvrent généralement les psychologues. Le travail de dépistage effectué dans les classes de l'enseignement régulier est d'ailleurs orienté vers le classement éventuel des enfants chez qui des difficultés ont été décelées. La prévention par un travail auprès des enfants de l'enseignement régulier ne fait pas partie des activités des psychologues. En somme, les psychologues consacrent la majeure partie, pour ne pas dire la totalité de leur temps, à des situations qui font mal.

Les conditions d'exercice de la fonction

La distribution des effectifs globaux en professionnels non enseignants[1] dont disposent les commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire a été exposée quand nous avons traité des conseillers pédagogiques. La situation décrite alors convient tout à fait ici, les psychologues faisant partie de ces effectifs.

Juxtaposons à cet état de fait l'exemple plus détaillé des effectifs en professionnels de la psychologie dans des commissions scolaires étudiées plus étroitement:

Tableau 10

NOMBRE DE PSYCHOLOGUES ET REPARTITION DE LEUR TEMPS DE TRAVAIL DANS 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS[2]

(1973 – 74)

VARIABLES \ COMMISSIONS SCOLAIRES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TOTAL
Nombre de psychologues	2	0	1	1	1	1	1	0	1	1	9
Nombre de psychologues à temps plein à l'emploi d'une seule commission scolaire	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3
Nombre de psychologues à temps plein à l'emploi de plus d'une commission scolaire	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	6
Nombre de psychologues desservant plus d'une commission scolaire	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	6
Nombre moyen de commissions scolaires desservies par un psychologue	0.5	0	2	2	2	1	3	0	4	2	

(1) Voir tableau numéro 7 page 98.

(2) Annexe F, page 204.

Le tableau fait voir que 8 commissions scolaires profitent des services du psychologue. De ce groupe, 1 commission scolaire dispose de 2 personnes à temps plein. Au total, 17 commissions scolaires sont desservies par 9 psychologues, ce qui fait une moyenne de 1.88 commission scolaire par psychologue.

Deux (2) commissions scolaires n'ont aucun psychologue à leur service. Trois (3) des 9 professionnels travaillent à temps plein pour une seule commission scolaire chacun; les 6 autres psychologues exercent leur profession à temps plein, mais ils travaillent chacun pour plus d'une commission scolaire. En fait, ces 6 psychologues desservent à eux seuls 15 commissions scolaires, soit une moyenne de 2.5 commissions scolaires chacun.

Un essai d'explication

La conception que les psychologues ont de leur fonction ne peut être étrangère à leur formation de base; il est certain que la formation universitaire qu'ils ont constitue un facteur d'influence de premier ordre.

Cependant, dans l'exercice de leur fonction, la difficulté de communication, parfois même d'acceptation que plusieurs vivent avec des membres du personnel enseignant et du personnel dirigeant des écoles peut aussi dépendre de ce facteur, non parce qu'une formation universitaire mène en soi au cloisonnement et à la marginalité. Nous croyons l'inverse. C'est plutôt au sens où, pour un certain nombre d'enseignants et de principaux d'écoles qui n'ont pas de formation universitaire, les psychologues sont perçus comme des théoriciens idéalistes, au-dessus de la réalité concrète de la vie d'une classe et d'une école. D'autre part, on peut, à cet égard, se demander si certains psychologues ne sont pas satisfaits de cette image, ce qui ne facilite en rien l'élimination des difficultés vécues; les écoles et les commissions scolaires ont-elles d'ailleurs mis de l'avant des projets particuliers amenant principaux, enseignants et psychologues à travailler ensemble?

De plus, loin de faire de cette question de relations le point de convergence des problèmes, le caractère sporadique et peu soutenu des interventions des psychologues et les conséquences qui s'ensuivent au niveau de l'efficacité font probablement partie du portrait général.

Les constatations faites à l'analyse des effectifs font saisir que, dans l'ensemble, il n'est pas surprenant que les psychologues, comme c'était le cas pour les conseillers pédagogiques, ne puissent répondre adéquatement et en profondeur aux demandes qui leur sont adressées. Quand on ajoute au nombre restreint du personnel le facteur du déplacement d'une école à une autre et d'une commission scolaire à une autre, le portrait prend davantage sa vraie forme.

S'additionne à cet ensemble le fait que les psychologues éprouvent un sentiment d'isolement professionnel. Dans les commissions scolaires qui nous concernent, les équipes multidisciplinaires de professionnels non enseignants sont, à toutes fins utiles, inexistantes. Les conséquences qu'on peut imaginer, tant pour les élèves que pour les professionnels eux-mêmes, se produisent. Les psychologues se retrouvent ainsi face à de nombreux cas que ni le temps ni la compétence ne leur permettent d'examiner. C'est une situation qui confirme ce qu'on dit dans une autre section du caractère embryonnaire des services personnels aux élèves dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

Des commissions scolaires ont-elles opté pour une hypothèse réaliste d'organisation des services personnels aux élèves? Les régionales, le cas échéant, ont-elles effectivement affecté une sous-équipe de professionnels à l'élémentaire? La collaboration entre les ministères des Affaires sociales et de l'Education est-elle adéquate? Toutes ces questions méritent examen si l'on veut offrir aux élèves des petites commissions scolaires des services suffisants, et cela, surtout dans les régions éloignées où le recrutement est difficile.

4. Les responsables d'école physique regroupée

La conception de la fonction

Les responsables d'école se définissent comme des suppléants du principal d'école qui, sans l'autorité de ce dernier, assurent la "bonne marche" d'une école physique donnée.

L'exercice de la fonction

L'exercice de la fonction confirme cette définition. Les responsables d'école physique jouent le rôle de relationniste auprès des autres enseignants de l'école physique et des parents dans certains cas; ils assurent la liaison entre enseignants et principal; ils effectuent du travail de secrétaire, de téléphoniste, d'infirmier, de préfet de discipline, de surveillant. . . Ils contribuent en somme à faire rouler la machine.

Cette fonction comporte des conditions d'exercice assez particulières. Signalons deux exemples à ce sujet. La responsabilité d'un groupe d'élèves comme enseignant s'ajoute à celle de l'école au plan de son fonctionnement général, en l'absence du principal qui dirige aussi d'autres écoles physiques; en outre, le responsable d'école n'a pas d'autorité sur les enseignants de son école physique.

Ces deux conditions nous paraissent constituer des écueils à l'exercice adéquat de la fonction et à l'intérêt qu'elle pourrait susciter chez les enseignants d'une école donnée. Les candidats sont d'ailleurs rarement nombreux à ce poste. C'est essentiellement une fonction d'exécution peu rémunérée, accaparante, accomplie avec peu d'aide de bureau et, par surcroît, ambiguë en pratique au plan de l'autorité qu'elle comporte, donc susceptible d'engendrer des difficultés dans les relations avec les enseignants.

Un essai d'explication

Nous ne procéderons pas à une étude approfondie de cette fonction. Tout au plus nous contenterons-nous de poser certains jalons explicatifs de la réalité pratique de cette fonction, telle que décrite ci-haut.

La nature de la fonction peut faire en sorte que la responsabilité de la "bonne marche" de l'école soit associée à l'accomplissement de "petites choses", évidemment importantes dans l'ensemble d'une organisation, mais sans grand intérêt pour un professionnel de l'enseignement. Ce seul motif pourrait servir d'explication à la pénurie de candidats. Quand on y ajoute la double responsabilité d'un groupe d'élèves et de l'école et qu'on considère la compensation financière attachée à ce poste, la situation s'éclaire de plus en plus; peut-on être intéressé à assumer ces responsabilités surtout dans des conditions de cumul de fonctions?

Mais, en dépit de ces explications, il semble que, pour les responsables d'école qui sont conscients de rendre des services nécessaires, l'ambiguïté pratique dans laquelle ils évoluent semble dominante: responsabilités et autorité détenue non correspondantes, champs de responsabilités insuffisamment clarifiés. Quelques interrogations nous viennent tout de suite à l'esprit.

Le principal d'école a-t-il discuté avec les responsables d'école de la nature de leur fonction, de la nature des responsabilités qu'elle comporte et du degré d'autorité qui y est attaché?

Le directeur général et le principal se sont-ils préoccupés de préciser, par écrit, la fonction de responsable, pour leur commission scolaire et leur école, compte tenu du Document numéro 10[1] du ministère de l'Education? Le principal a-t-il procédé à un partage écrit, clair et précis des responsabilités et cela, avec les responsables d'école physique?

En outre, considérant l'ensemble de la situation pratique du responsable d'école physique, on peut se demander si cette formule est la meilleure, dans les circonstances où elle s'exerce, tant pour le fonctionnement de l'école physique que pour la cause de la pédagogie?

5. Les principaux d'école[2]

La conception de la fonction

Les principaux d'école se voient comme des administrateurs et des animateurs pédagogiques de l'école. Ils détiennent la responsabilité ultime de toutes les activités qui se déroulent dans l'école qu'ils administrent. Ils mettent généralement un accent sur le domaine pédagogique qu'ils différencient du domaine administratif: c'est l'éducation des enfants qui constitue leur préoccupation de base.

---

(1) Le Document numéro 10 de la politique administrative et salariale a pour titre: Les règles administratives 1974/75 des écoles élémentaires (concernant les effectifs en personnel de direction des écoles) des commissions scolaires, des commissions scolaires régionales.

(2) Le groupe omet volontairement le principal adjoint, n'ayant pu recueillir de données pour en traiter.

L'exercice de la fonction

La pratique fait paraître cette conception comme un idéal à atteindre.

Les principaux d'école sont accaparés, voire débordés par le quotidien. Ils s'occupent de tout ce qui fait fonctionner la machine, mais le tout ne semble pas être essentiellement canalisé vers la réalisation d'objectifs éducatifs qu'ils auraient comme guide de leur action. Ils sont affairés à répondre aux exigences de la commission scolaire, du personnel enseignant et du comité d'école, à mettre en place les mécanismes de fonctionnement de base de leur organisation. Nombre d'actions quotidiennes sont posées plus souvent par la force des choses que par leur pertinence par rapport à des objectifs que les principaux d'école se seraient fixés: on voit à la correspondance, on contrôle les absences, on règle les cas de discipline, on remet les bulletins, on supervise le travail des concierges, on trouve des suppléants, on reçoit les parents, on visite des classes, on participe à des réunions, on se déplace d'une école à l'autre . . .

En cela, peu de préoccupations pédagogiques de fond qui orienteraient l'action. Alors qu'on se définit comme un animateur de la vie pédagogique, comme le leader d'une école, on avoue être mobilisé par beaucoup de tâches techniques et de bureau, ce qui se traduit par une présence timide auprès des enseignants, surtout ceux de l'enfance inadaptée et de la maternelle. Qu'il s'agisse des principaux eux-mêmes, des enseignants ou des professionnels non enseignants, tous constatent cette lacune, alors qu'ils admettent la nécessité de l'action de tous les participants à la vie de l'école.

Peu de propos ont transpiré qui faisaient ressortir la cohérence entre la théorie et la pratique; l'écart entre les deux était plutôt assez grand. Ce sont surtout des propos qui exprimaient surcharge et éparpillement qui ont prévalu.

Un essai d'explication

Deux traits majeurs se dégagent de cette description sommaire: le principal d'école est un pédagogue quasi absent de la pédagogie et un administrateur débordé par le quotidien.

Nous tenterons de poser des jalons explicatifs à ces deux réalités, tantôt en les traitant séparément, tantôt en les mettant en relations.

La pédagogie semble, en pratique, loin dans l'ordre des priorités du principal d'école. Est-ce là une question de qualification dans ce domaine? C'est une hypothèse plausible. Les principaux d'école se sont-ils suffisamment interrogés sur le sens de leur fonction et l'apport spécifique de celle-ci dans l'organisation qu'ils dirigent? Les commissions scolaires ont-elles favorisé une telle réflexion? Le ministère de l'Education, depuis le début de la réforme, a-t-il facilité aux principaux la compréhension de cette fonction nécessairement renouvelée? L'époque du bon enseignant promu à la direction de l'école est en voie de disparition, heureusement. N'existe-t-il pas encore des principaux d'école qui ne sont pas devenus des animateurs et de véritables administrateurs, principaux qui ont marqué le pas par rapport à l'évolution? Il faut dire que certains étaient satisfaits du statu quo, mais aussi que d'autres ne pouvaient poursuivre leurs études à moins de consentir des sacrifices financiers importants, surtout en régions éloignées des grands centres.

Pour plusieurs, qui n'ont pas encore assumé les changements dont le monde scolaire et eux-mêmes ont été l'objet, c'est l'investissement de leurs énergies dans des choses secondaires; pour d'autres, c'est la tension et le débordement. Il devient alors plus compréhensible qu'en la présence d'un conseiller pédagogique, à qui l'on reconnaît une compétence dans sa sphère, de nombreux principaux d'école soient prêts à lui laisser carrément le leadership pédagogique.

Au-delà cependant de cette réalité, s'exprime et se cristalise de plus en plus une conscience de la nécessité de progresser. Les sacrifices financiers dont on parlait plus haut, plusieurs se les imposent; d'autres, moins éloignés des centres universitaires, y poursuivent des études. La transformation de la fonction, la rationnalisation de l'administration scolaire en général avec le vocabulaire nouveau qu'elle a introduit, ont suscité un intérêt accru pour le perfectionnement. Le travail par objectifs, par priorités, et tout le processus qu'il implique, font l'objet d'interrogations fréquentes; ainsi en est-il de la philosophie de l'éducation davantage centrée sur l'enfant total. Mais les conditions de perfectionnement qui prévalent offrent des possibilités encore limitées de satisfaire ces besoins.

Dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, qu'il ait ou non une formation universitaire ou qu'il se soit ouvert par lui-même à la pédagogie et la gestion modernes, le principal d'école se trouve très souvent dans des conditions différentes de celles des grandes villes. Plusieurs principaux en effet passent d'une école à l'autre, car

ils dirigent des écoles institutionnelles formées de deux ou trois écoles physiques[1] éloignées l'une de l'autre par plusieurs milles: les graphiques présentés en annexe du rapport[2] illustrent cette situation. Avec humour, certains principaux d'école se disent de véritables voyageurs de commerce qui ont à offrir, quand ils l'offrent, non pas des chemises ou de l'engrais chimique, mais une mentalité, un esprit pédagogique, ce qui, on le comprend aisément, comporte des techniques fort différentes.

Dans ce contexte, considérons enfin l'intensité de l'aide dont bénéficie le principal d'école. Nous ne reprendrons pas ce qui a été dit de l'aide professionnelle des conseillers pédagogiques; nous allons plutôt nous attarder au soutien du personnel de bureau dont il dispose. Pour ce faire, utilisons l'exemple des dix mêmes commissions scolaires.

Tableau 11 **EFFECTIFS EN PERSONNEL DE SECRETARIAT D'ECOLE POUR UN ECHANTILLON D'ECOLES DE 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS[3]**

(1973–74)

CATEGORIES / VARIABLES	1 école institutionnelle composée de 1 école physique	1 école institutionnelle composée de 2 écoles physiques	1 école institutionnelle composée de 3 écoles physiques
Nombre d'écoles institutionnelles	8	11	9
Nombre d'écoles physiques	8	22	27
Nombre total de secrétaires	5.28	12	9.50
Nombre moyen de secrétaires par école institutionnelle	0.66	1.09	1.05
Nombre moyen de secrétaires par école physique	0.66	0.54	0.35

(1) Le document numéro 10 de la politique administrative et salariale prévoit aussi des cas d'écoles institutionnelles formées de quatre et même de cinq écoles physiques.

(2) Annexe G page 205 et ss.

(3) Annexe F, page 204.

Pour 28 écoles institutionnelles étudiées, 26.78 secrétaires sont disponibles; il n'y a donc pas en moyenne 1 secrétaire par école institutionnelle. On constate de plus qu'en tant qu'unités institutionnelles, les écoles à deux et trois écoles physiques ont les services de 1 secrétaire, ce qui n'existe que dans la proportion de 0.66 pour une école institutionnelle composée d'une seule école physique. La situation est cependant inversée au point de vue des écoles physiques: plus il y a d'écoles physiques composant une école institutionnelle, moins il y a de secrétaires, en moyenne, par école physique.

Devant ces chiffres, on pourrait dire qu'on semble avoir tenu compte de la multiplicité des écoles physiques dans les deuxième et troisième catégories; on pourrait probabiement affirmer aussi que cela s'est réalisé aux dépens des plus grosses écoles qui ne comptent pas une secrétaire en moyenne.

L'aide réduite qu'apporte le personnel de bureau au principal d'école, l'histoire de l'éducation en certains milieux, les conditions de formation et de perfectionnement existantes forment un ensemble de facteurs explicatifs majeurs du bilan établi. Le principal d'école, dans les commissions scolaires comptant plusieurs petites écoles physiques réparties sur toute l'étendue du territoire, est-il en mesure d'assurer une gestion vraiment efficace?

6. Les cadres et les "hors-cadres" (à l'exception des principaux d'école)

A. Les directeurs des services éducatifs

Les services de l'enseignement

La conception de la fonction

Les directeurs des services de l'enseignement conçoivent leur rôle de façon positive et en perçoivent l'importance au sein de l'organisation. Les responsabilités dont ils se voient investis correspondent généralement aux attributions qu'on retrouve dans la politique administrative et salariale.

L'exercice de la fonction: réalité et essai d'explication

Dès que sont abordées les questions relatives à l'exercice de la fonction, certains mots surgissent spontanément à peu près partout: cumul, temps, personnel. Nous essaierons donc de lever le voile sur les réalités qu'ils peuvent signifier.

S'il est un phénomène que l'on observe rapidement chez les cadres et les "hors-cadres" des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, c'est bien celui du cumul de fonctions. Nulle part dans ces commissions scolaires retrouvons-nous plus de trois personnes à ces niveaux. Or, la structure fonctionnelle est ainsi faite que six champs d'activités sont prévus, coiffés par l'activité de la direction générale. Sept types d'activités, évidemment complémentaires, mais sept types d'activités qui ont chacun une vie en soi: la situation implique, c'est une vérité de La Palice, le cumul des fonctions.

Les directeurs des services de l'enseignement, malgré le caractère central du service qu'ils administrent, assument aussi la responsabilité de d'autres services. Le tableau qui suit illustre, à titre d'exemple, ce qu'il en est du cumul des fonctions chez les directeurs des services de l'enseignement dans des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie aux plans de l'organisation et du fonctionnement.

Tableau 12

FONCTIONS CUMULEES PAR LE DIRECTEUR DES SERVICES DE L'ENSEIGNEMENT DANS 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS (1)

(1973-74)

COMMISSIONS SCOLAIRES / FONCTIONS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
DIRECTEUR DES SERVICES DE L'ENSEIGNEMENT	•	•	•	(#)	•	•	•	•	•	•
Directeur des services personnels aux élèves	•		•		•	•	•	•	•	•
Directeur des services du personnel			•			•	•			•
Directeur général			•				•			•
Principal d'école		•					•			
Principal adjoint		•								

(#) Le directeur des services de l'enseignement n'existe pas formellement: les principaux d'école assument collégialement la direction des services de l'enseignement.

(1) Annexe F, page 204.

Malgré le nombre restreint de commissions scolaires touchées par les données, certains propos peuvent être tenus avec la probabilité de répétition globale dans d'autres commissions scolaires, non pas une répétition de modèles de cumul des fonctions, mais plutôt une similitude quant à la réalité du cumul en soi. Nous ne considérons cependant que neuf des dix organismes touchés, le quatrième constituant un cas trop particulier.

Cinq (5) des 9 directeurs des services de l'enseignement cumulent deux fonctions. Aucun n'assume que les responsabilités du seul service de l'enseignement. Si l'on calcule la moyenne des fonctions cumulées, elle se situe à 3. Ainsi, les directeurs des services de l'enseignement du groupe examiné, en plus de leur fonction à la tête du service de l'enseignement, cumulent en moyenne deux autres fonctions.

Quand nous examinons les modèles de cumul de fonctions rencontrés, trois observations nous viennent à l'esprit. Le cumul de quatre et cinq fonctions est-il humainement et efficacement réalisable, quelle que soit l'envergure de la commission scolaire? D'autre part, les directeurs des services de l'enseignement n'assument pas les responsabilités des services financiers et de l'équipement de même que du secrétariat général. La dernière observation veut relever le fait que, des 9 directeurs, 8 cumulent aussi la direction des services personnels aux élèves, dont 4 qui en font leur deuxième et unique responsabilité en plus des services de l'enseignement; c'est un phénomène intéressant que nous analyserons ultérieurement.

Sont-ce là des modèles qui se reproduisent à l'échelle provinciale dans les mêmes proportions? C'est possible. Il reste que, abstraction faite des proportions, ils expriment sûrement un phénomène caractéristique dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, et c'est là, croyons-nous, l'élément important de cette question de cumul des fonctions.

Le cumul des fonctions influence en effet, pour une bonne part, la qualité et la profondeur du travail accompli. Les directeurs des services de l'enseignement négligent souvent, au profit des urgences administratives, les activités de planification, de coordination et d'évaluation de l'enseignement, avec tout ce que ces fonctions comportent de réflexion et de continuité. Il y a bien évidemment des réunions avec les principaux, au cours desquelles on planifie, coordonne et évalue, mais le profit à tirer de ces rencontres est diminué par le manque de temps pour approfondir, assurer une continuité, faire systématiquement le point.

Quand on ajoute à ce tableau le nombre restreint du personnel d'animation pédagogique et la difficulté dans laquelle ils sont d'assurer des interventions soutenues auprès des enseignants de tous les secteurs, on saisit davantage pourquoi la gestion par objectifs et les fonctions de recherche constituent, dans les services de l'enseignement des commissions scolaires à faible clientèle, des réalités presque théoriques. On va davantage au plus pressé, d'autant plus que, dans certains cas, on s'affaire à assurer l'unité pédagogique au sein d'un organisme encore très jeune, formé de parties dont quelques-unes ont souvent besoin de rattrapage.

Les titulaires des postes de directeur des services de l'enseignement saisissent la nature de leur travail; leur compétence nous paraît suffisante, encore faut-il qu'ils soient placés dans des conditions telles qu'ils puissent la manifester au maximum et que les conditions de perfectionnement, surtout dans les régions excentriques, favorisent leur progrès constant.

Les services personnels aux élèves

La conception de la fonction

La fonction de directeur des services personnels aux élèves se caractérise, comme le service d'ailleurs, par la marginalité dans le milieu des commissions scolaires étudiées par COMMEL.

On ne rencontre pas de concordance générale entre la définition qu'on donne de sa fonction et celle qu'on retrouve dans la politique administrative et salariale. Sur ce point, la qualité est partagée. Certains semblent avoir saisi et intériorisé le sens de leur fonction; d'autres, au contraire, exposent une conception ou partielle ou tout à fait erronée de la nature de leur fonction.

L'exercice de la fonction

Au plan davantage pratique, les activités se concentrent autour de la mise en place et du déroulement de mécanismes relatifs au dépistage et au classement des enfants en difficulté d'adaptation et/ou d'apprentissage. Il ne faut cependant pas se leurrer sur l'ampleur de cette activité; on ne peut pas dire qu'il s'agit du temps fort des préoccupations des personnes qui occupent le poste de directeurs des services personnels aux élèves. Il est important, à cet effet, de ne pas oublier le phénomène du cumul des fonctions chez les cadres des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

Le tableau que nous présentions sur le cumul des fonctions[1] chez les directeurs des services de l'enseignement faisait ressortir que huit des neuf personnes concernées cumulaient la fonction de directeur des services personnels aux élèves. L'ordre de présentation nous paraît ici intéressant. C'est le directeur des services de l'enseignement qui cumule la fonction de directeur des services personnels aux élèves et non l'inverse. Artifice, pourrions-nous croire? On peut néanmoins percevoir, sous cet ordre de présentation, l'ampleur des services personnels aux élèves et la place qu'ils occupent au sein des petites commissions scolaires et particulièrement chez les personnes qui cumulent la direction de ce secteur d'activités.

Un essai d'explication

Cette situation est-elle due à la valeur qu'on accorde à ce service? Ce n'est certes pas une avenue à négliger. D'une part, l'incompréhension partielle du rôle, dont on faisait précédemment mention, peut en être un indice. La nouveauté relative des types d'activités attachées aux services personnels aux élèves et le changement de mentalité qu'exige, chez les éducateurs et les administrateurs, tant engagés qu'élus, une innovation impliquant une conception modifiée du processus éducatif, expliquent aussi le phénomène observé. Ainsi en est-il du cumul de fonctions; ainsi en est-il aussi de la valeur que le ministère de l'Education accorde à la présence structurelle des services personnels aux élèves dans les commissions scolaires à faible clientèle.

Ce dernier élément constitue certainement un facteur-clé quand on considère l'intérêt et la valeur qu'on accorde, en pratique, aux services personnels aux élèves dans le milieu.

Le Guide d'organisation des services personnels aux élèves (D. G. E. E. S. – Serv. Etud. 72–27) proposait aux commissions scolaires à faible clientèle quatre formules d'organisation de ces services personnels. S'appuyant sur des motifs de qualité de services et de rentabilité, la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire optait, dans le cas des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, pour le déplacement des responsabilités vers les commissions scolaires régionales. Le ton étant donné, il ne faut donc pas se surprendre de la cohérence administrative et financière du ministère de l'Education avec cette orientation, avec ce que cela implique pour les commissions scolaires qui voulaient se donner un service autonome.

---

(1) Tableau 12, page 115.

Notre propos ne vise pas à remettre en cause les fondements de l'orientation mise de l'avant par le ministère de l'Education. Nous tenons, d'une part, à souligner que la jonction des facteurs d'explication que nous avons soulevés éclaire le portrait du directeur des services personnels aux élèves présenté auparavant: peut-être plus que dans le cas de d'autres services, le portrait du directeur et du service ont les mêmes traits et se superposent facilement. D'autre part, il est aussi nécessaire de souligner que l'importance de la commission scolaire régionale au plan de la structure des services personnels aux élèves doit s'accorder avec la présence d'un service réel, efficace et soutenu dans les écoles administrées par les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

B. Les directeurs des services administratifs

Les services du personnel

La conception de la fonction

Les directeurs des services du personnel définissent généralement bien leur fonction; ils la situent par rapport aux grands champs d'activités d'un service de cette nature: recrutement, sélection, perfectionnement, évaluation du personnel et applications des conventions collectives et des ententes.

L'exercice de la fonction

C'est au niveau de l'exercice de la fonction qu'on perçoit l'écart entre la conception et l'opération. Le recrutement, la sélection du personnel et surtout l'application des contrats de travail forment le pain quotidien du directeur des services du personnel. Le perfectionnement et l'évaluation sont des sujets pratiquement absents des activités du directeur en question.

Un essai d'explication

Cette situation nous paraît conforme à la réalité d'ensemble chez les cadres et les "hors-cadres" des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. On semble essoufflé, débordé; on court aux urgences. Dans le domaine du personnel, cela se manifeste par des préoccupations pour des secteurs d'activités susceptibles d'engendrer des conflits, de bloquer le roulement de la machine.

Tableau 13

FONCTIONS CUMULEES PAR LE DIRECTEUR DES SERVICES DU PERSONNEL

DANS 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS[1]

(1973 – 74)

COMMISSIONS SCOLAIRES / FONCTIONS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
DIRECTEUR DES SERVICES DU PERSONNEL	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Directeur des services de l'enseignement			•			•	•			•
Directeur des services personnels aux élèves			•			•	•	•		•
Directeur des services financiers				•						
Secrétaire général	•				•				•	
Directeur général		•	•	•			•	•		•
Principal d'école			•				•			

(1) Annexe F, page 204.

D'ailleurs, dans le tableau présenté, la direction des services du personnel n'est-elle pas cumulée par le directeur général dans six cas, et par le directeur des services de l'enseignement dans un cas? C'est une situation peut-être voulue lors de la distribution des responsabilités dans les commissions scolaires en raison de la nature des questions étudiées aux services du personnel, mais c'est aussi une situation qui ne favorise certes pas l'attention à des préoccupations de plus longue haleine, accaparées que sont ces personnes par l'exercice de fonctions-clés comme celles de directeur général et de directeur des services de l'enseignement.

Il importe en outre de s'interroger sur la qualité de la préparation des titulaires du poste de directeurs des services du personnel et, cela, quelles que soient les autres fonctions qu'ils cumulent. Nous sommes encore ici en face du problème de la préparation à la polyvalence pour les cadres scolaires. Ajoutons-y celui du recrutement de personnel compétent pour les régions excentriques, et l'on souligne deux situations d'importance vécues dans les commissions scolaires à faible clientèle.

Les services financiers et les services de l'équipement (1)

La conception des fonctions

Les conceptions des fonctions sont assez partagées. Des observations et faits recueillis émergent en effet des divergences dans l'à-propos des énoncés et l'envergure plus ou moins approfondie des conceptions exprimées. Certains situent leur rôle au niveau de la conception et de l'exécution et l'intègrent bien par rapport à la nature des services offerts par la commission scolaire; pour eux, l'équipement et les finances sont essentiellement au service de la pédagogie. D'autres voient leur travail d'abord comme technique et bien compartimenté: tenue de livres et perception de taxes, entretien d'immeubles et organisation du transport scolaire, selon le cas, le tout sans référence à la raison d'être de l'entreprise scolaire.

Ce sont, en quelque sorte, les deux extrémités d'un continuum sur lequel peuvent se placer les directeurs des deux services concernés: la tendance générale observée se situerait davantage du côté du deuxième pôle que du premier.

L'exercice des fonctions

L'exercice des fonctions est conforme à ces conceptions. D'une part, quelques-uns se préoccupent d'une gestion efficace des finances et de l'équipement qui tire le meilleur parti possible des disponibilités; d'autre part, on retrouve des personnes s'intéressant davantage à la tenue des livres, à l'entretien des édifices, à la préparation des rapports pour les commissaires et le ministère de l'Education. Pour ces derniers, le travail est d'ordre purement technique et de bureau.

Un essai d'explication

La réalité observée nous pousse à ouvrir certaines pistes. Les directeurs généraux cumulant les fonctions de directeurs des services financiers et des services de l'équipement perçoivent mieux la nature de leurs fonctions au sein de ces services; ils perçoivent mieux la place de l'équipement et des finances dans l'ensemble de la commission scolaire. C'est peut-être le caractère "englobant" de la fonction de directeur général qui facilite une vision plus large.

---

(1) Les directeurs de ces deux services sont étudiés simultanément, à cause du degré de parenté existant entre les services qu'ils administrent et du cumul des fonctions rencontrées dans ces cas. Pour l'échantillon des 10 commissions scolaires, dans 7 cas sur 10, les fonctions de directeurs des services financiers et des services de l'équipement sont, en effet, cumulées par la même personne.

D'autre part, en plus de relever encore l'argument du cumul des fonctions, nous ne pouvons ne pas nous interroger sur la préparation des titulaires des postes de directeurs des services financiers et des services de l'équipement et de sa correspondance à la compétence requise telle que décrite dans la politique administrative et salariale. A cela s'ajoute parfois la nécessité politique et/ou humaine de tenir à certaines personnes déjà en place, la difficulté, voire l'impossibilité, d'attirer dans les petites commissions scolaires du personnel répondant aux critères formulés dans la politique administrative et salariale, le manque d'information du ministère de l'Education sur les fonctions de directeurs des services financiers et des services de l'équipement, l'insuffisance du perfectionnement en gestion de l'équipement et des finances.

La pondération de l'influence relative de ces facteurs ne nous est pas possible; nous ne pouvons cependant pas les ignorer dans l'examen de la situation observée.

Le secrétaire général

La conception de la fonction

La fonction du secrétaire général, peut-être plus que d'autres, souffre d'anémie sévère, et dans la conception qu'on en exprime, et dans la pratique qui la caractérise.

Peu nombreux sont les secrétaires généraux qui définissent leur fonction selon les termes que l'on retrouve dans la politique administrative et salariale. La majorité des secrétaires généraux dit remplir une fonction obligatoire d'après la loi et très routinière pour le responsable.

La tendance générale se situe du côté d'une conception se rapprochant du travail d'un bon commis, d'un bon exécutant qui accomplit des tâches de secrétariat nécessaire pour un organisme.

L'exercice de la fonction

Les activités courantes se résument aux nécessités de fonctionnement du conseil des commissaires, du comité exécutif et du personnel de cadre et de "hors-cadre": rédaction des procès-verbaux et des ordres du jour ainsi que conservation des documents.

L'organisation et la coordination des activités de secrétariat pour l'ensemble de la commission sont passées sous silence. De même en est-il du rôle d'agent d'information du secrétaire général sur les activités de la commission scolaire. Sa tâche d'information se limite d'ailleurs au centre administratif.

Un essai d'explication

On peut facilement se perdre en conjectures quant à des hypothèses d'explication. Il faut certes encore considérer le phénomène du cumul des fonctions pour un travail obligeant à répondre à des nécessités de bon fonctionnement: l'exemple fourni dans le tableau qui suit illustre pertinemment ce phénomène:

Tableau 14

FONCTIONS CUMULEES PAR LE SECRETAIRE GENERAL

DANS 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS (1973–74) (1)

COMMISSIONS SCOLAIRES / FONCTIONS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
SECRETAIRE GENERAL	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Directeur des services financiers			•			•	•			•
Directeur des services de l'équipement			•	•			•	•		•
Directeur des services du personnel	•				•				•	

(1) Annexe F, page 204.

Nous croyons essentiel d'aller au-delà du seul réel apparent pour l'assortir d'une autre réalité non moins agissante. Les observations faites nous amènent à cette question: les gens assumant la responsabilité du secrétariat général peuvent-ils, dans l'ensemble, compte tenu de leur préparation et de leur formation de base, être en mesure de faire correspondre leur action aux attributions prévues dans la politique administrative et salariale pour le secrétaire général? Qu'en est-il d'ailleurs, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, du diplôme universitaire en droit ou en administration exigé dans la politique administrative et salariale? Est-ce une exigence réaliste si l'on considère le problème du recrutement?

Il faut également considérer que l'exercice très partiel du rôle d'agent d'information sur les activités de la commission scolaire peut, dans certains cas, prendre sa source dans le fait que le directeur général n'a pas vu à l'élaboration d'une politique générale des communications ou bien le fait que, malgré un désir de cette nature, le directeur général s'est vu contraint à l'inaction à cause de la volonté des commissaires.

En somme, selon les faits et observations recueillis au cours de l'étude, on peut vraiment se demander si la fonction de secrétaire général en est une de professionnel plutôt que de technicien?

C. Le directeur général(1)

La conception de la fonction

Les directeurs généraux se conçoivent dans l'ensemble comme les responsables de tous les champs d'activités de la commission scolaire. Ils ont aussi tendance à situer leur fonction par rapport à la nature de l'entreprise de services éducatifs qu'est la commission scolaire. C'est donc dire que la fonction, dans sa nature et dans l'envergure qu'elle comporte, correspond généralement à la définition donnée dans la politique administrative et salariale.

---

(1) Le groupe omet volontairement la fonction de directeur général adjoint parce qu'il n'a pu recueillir suffisamment de données pour en traiter.

L'exercice de la fonction: réalité globale et essai d'explication

Quand on examine la fonction de directeur général au plan du vécu, on perçoit qu'elle est animée par cette conception de même que par le désir de dispenser à la clientèle les meilleurs services possible. Cela se manifeste à des degrés divers chez les uns et chez les autres, compte tenu aussi de l'ampleur du phénomène du cumul des fonctions. Cet état de fait est d'autant plus étonnant, selon nous, que la fonction de directeur général implique, dans sa nature même, une polyvalence qui doit permettre d'intégrer tous les éléments de l'organisation dans une action coordonnée vers la réalisation des objectifs éducatifs.

Tableau 15

FONCTIONS CUMULEES PAR LE DIRECTEUR GENERAL DE DIX COMMISSIONS SCOLAIRES DE 3,000 ELEVES ET MOINS(1)

(1973 – 74)

FONCTIONS \ COMMISSIONS SCOLAIRES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
DIRECTEUR GENERAL	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Directeur des services de l'enseignement			•				•			•
Directeur des services personnels aux élèves		•	•				•	•		•
Directeur des services du personnel		•	•	•			•	•		•
Directeur des services de l'équipement	•				•					
Directeur des services financiers	•			•	•					
Principal d'école			•				•			

(1) Annexe F, page 204.

Ce tableau, en dépit des limites qu'il comporte, nous permet de faire ressortir certains traits intéressants de la réalité observée et, probablement, de la réalité globale des commissions scolaires touchées par l'étude COMMEL.

Les extrêmes y sont présents: deux (2) directeurs généraux ont choisi de ne pas cumuler d'autres fonctions; deux (2) autres cumulent au total 5 fonctions. Autre fait statistique intéressant: le mode est 3 fonctions; s'agit-il d'une donnée représentative de l'ensemble? La réalité globale ne s'en éloigne certainement pas beaucoup.

Le mode correspond de plus presque fidèlement à la moyenne des fonctions cumulées par la même personne, à savoir 3.1. En corollaire, les directeurs généraux cumulent en moyenne, en plus de leur fonction de directeur général, 2.1 autres fonctions.

Si l'on considère globalement les modèles de cumuls présentés, l'on constate qu'ils sont formés principalement de fonctions liées aux services éducatifs et au service du personnel. Abstraction faite de la fonction de directeur général, des 21 fonctions présentes dans le tableau, seulement 5, c'est-à-dire 23.8% touchent les services financiers et les services de l'équipement. De là à dire que les directeurs généraux tendent à s'intéresser aux questions s'apparentant davantage à l'éducation proprement dite, il n'y aurait qu'une courte distance à franchir; il faudrait cependant creuser plus en profondeur avant de généraliser de cette façon.

A l'examen, on constate en effet que les directeurs généraux consacrent la grande part de leurs énergies aux activités reliées au conseil des commissaires et au comité exécutif, à l'exécution des décisions de ces deux instances et à la direction de l'administration. Est-il alors tellement question de pédagogie? Les propos tenus sur les préoccupations des commissaires au chapitre traitant des structures nous incitent à la plus grande prudence sur cette question.

En outre, ce que les statistiques ne disent pas, mais que d'autres données d'enquête tendent cependant à confirmer, c'est que plusieurs importantes responsabilités du directeur général souffrent de piétinement et même de paralysie. L'élaboration des politiques d'ensemble de la commission scolaire en est une; la coordination de l'action des diverses unités administratives de l'organisation est aussi une tâche en souffrance; l'élaboration d'une politique de perfectionnement pour l'ensemble du personnel est atteinte du même mal.

Le cumul des fonctions n'est certainement pas seul responsable des tares et des lacunes des directeurs généraux; on peut invoquer les causes reliées à la formation des gens, au processus de sélection des titulaires des postes, au perfectionnement insuffisant et difficile d'accès. Nonobstant toutes ces raisons, il nous semble, qu'étant donné l'importance et l'envergure de la fonction de directeur général, celui-ci est placé dans des conditions telles que la vue d'ensemble de son organisation qu'il doit avoir, et qu'il tente effectivement d'avoir, subit fortement l'influence des questions quotidiennes que présente l'exercice des autres fonctions qu'il cumule.

Se dégager de la responsabilité de direction de d'autres services pose au directeur général le problème de la polyvalence des autres cadres, de la sélection des futurs candidats, du perfectionnement pertinent des personnes en place et à venir. Heureux ceux à qui les circonstances peuvent permettre des réponses positives à ces problèmes; ce n'est assurément pas, pour le moment du moins, la situation qui caractérise l'ensemble des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.(1)

Conclusions

Le chapitre visait à établir le bilan des grandes caractéristiques des principales catégories de personnel travaillant dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. Pour ce faire, on a dégagé la conception que les gens se font de leur fonction respective et les conditions qui prévalent dans l'exercice de celle-ci et l'influencent. C'est donc fondamentalement en regard du vécu et de l'apport réel du personnel à la réalisation des objectifs éducatifs qu'a été réalisée cette étude.

Les enseignants se définissent comme des aides et des guides pour l'enfant; alors que, dans le cas des jardinières et des enseignants de l'enfance inadaptée, les pratiques pédagogiques s'inspirent généralement de cette conception, dans celui des enseignants de l'enseignement régulier, il existe un écart important entre théorie et pratique. Les enseignants de l'enseignement régulier sont marqués par l'insécurité et se

---

(1) Quant aux considérations se rapportant aux relations du directeur général avec les commissaires d'écoles et les parents engagés dans la structure scolaire, il en est suffisamment question dans un chapitre précédent pour qu'il ne soit pas utile ici de reprendre le sujet; les propos qui y sont tenus font, bien sûr, partie intégrante du portrait qu'on dresse du directeur général.

sentent peu soutenus; ceux des deux autres secteurs d'enseignement sont plutôt isolés dans leur action et leur évolution professionnelle et particulièrement démunis de ressources d'ordre multidisciplinaire dans le cas de l'enfance inadaptée.

Les conseillers pédagogiques et les psychologues se perçoivent comme conseils et soutiens des enseignants et/ou des élèves, selon la nature de leur fonction. En raison de leur nombre restreint et de la grandeur des territoires qu'ils ont à desservir, leur action se caractérise très souvent par l'éparpillement et le superficiel.

Les responsables d'école accomplissent nombre de tâches de bureau et techniques utiles aux écoles, mais exercent leur fonction dans des conditions de cumul et d'imprécision de leurs responsabilités et autorité.

Les principaux d'école, peut-être plus que les autres, sont partagés entre ce qu'ils disent devoir faire et ce qu'ils font effectivement. Leurs activités sont généralement diverses et utiles, mais souvent éparses; il est cependant difficile d'y déceler une ligne de fond ou objectifs qui les relieraient entre elles. Il faut cependant retenir que ce phénomène a tendance à prendre plus d'acuité dans les cas où les principaux administrent plusieurs écoles physiques.

Les directeurs des services de l'enseignement comprennent la nature de leurs responsabilités; ils travaillent généralement dans cette optique. Le cumul de fonctions qu'ils vivent et la pénurie du personnel d'encadrement pédagogique à l'intérieur du service mènent à une action souvent éparpillée, centrée sur les urgences, ce qui résulte en un manque d'efficacité.

Quant aux directeurs des services personnels aux élèves, leur action est à l'image du service qu'ils dirigent: elle est marginale, sporadique et superficielle.

Les cadres des services administratifs, à l'exception de ceux qui sont responsables des services du personnel, ne situent pas très bien leur fonction dans l'ensemble de l'organisation. Leur travail d'exécution est d'ordre technique, de bureau et correspond à la perception qu'ils ont généralement de leur fonction.

Les directeurs généraux se définissent comme des administrateurs responsables de tous les champs d'activités de la commission scolaire. L'action accomplie ne se situe cependant pas toujours, même rarement, à ce niveau d'activités. Il faut qu'ils œuvrent dans un contexte de cumul de fonctions qui les distrait de ce que devraient être leurs préoccupations premières.

Ce court tour d'horizon fait ressortir que la majorité du personnel a tendance à bien saisir, en théorie, la nature de sa fonction et la place de celle-ci dans l'ensemble de l'organisation. L'écart entre la théorie et la pratique apparaît assez grand, ce à quoi on ne s'attendrait pas logiquement. Or, les écueils majeurs que sont les conditions d'exercice des fonctions, les difficultés de perfectionnement et de recrutement, les limites des ressources et l'absence d'un plan intégré et "englobant" de l'implantation des changements au ministère de l'Education, n'aident sûrement pas à pallier le manque de consistance des activités du personnel.

CHAPITRE V:

LES RÈGLES BUDGÉTAIRES

CHAPITRE V

LES REGLES BUDGETAIRES

Introduction

Les activités de toute organisation doivent s'articuler autour des éléments interreliés suivants: une structure bien définie, un personnel compétent, des objectifs précis, des champs d'action bien délimités et enfin un soutien financier réaliste.

Les règles budgétaires déterminent les limites à l'intérieur desquelles cet organisme éducatif qu'est la commission scolaire peut se donner le soutien financier essentiel à la nature de ses activités:

"Dans le but:

d'assurer un développement cohérent de l'éducation dans l'ensemble du Québec selon les exigences d'une répartition équitable du fardeau financier entre le gouvernement du Québec et les municipalités scolaires;

de favoriser une distribution rationnelle des ressources financières parmi les grands champs d'activités des commissions en leur laissant la possibilité de planifier le développement de leurs services selon les priorités qu'elles auront déterminées;

le ministère de l'Education a élaboré et mis sur pied un système de financement basé sur la normalisation des dépenses et des revenus des commissions."(1)

Une question se pose à la suite de cet énoncé: les règles budgétaires depuis 1971–72 ont-elles favorisé, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et dans leurs écoles élémentaires, un développement cohérent de l'éducation, une répartition équitable du fardeau financier, une distribution rationnelle des ressources financières?

---

(1) Le Bulletin officiel du ministère de l'Education – Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions scolaires régionales pour 1974–1975 – code 36–1121.

Nous tenterons de répondre à cette question en traitant brièvement des principaux efforts du ministère de l'Education depuis juin 1971 et de l'augmentation réelle des revenus dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. Nous examinerons l'effet pratique de certaines dispositions des règles budgétaires des commissions scolaires concernées.

1. Les efforts du ministère de l'Education de 1971–72 à 1974–75

L'effort fourni par le ministère de l'Education depuis juin 1966 a connu son aboutissement pour l'année scolaire 1971–72 lors de la déclaration du ministre des Affaires municipales reconnaissant le principe de l'uniformisation du taux d'imposition scolaire par rapport à une évaluation normalisée. Nous pouvons maintenant affirmer que, les dépenses admissibles aux subventions étant assumées d'une part, par l'impôt foncier et d'autre part, par la contribution du gouvernement, le fardeau fiscal scolaire est réparti de façon relativement équitable, du moins en ce qui concerne le niveau normalisé des dépenses.

L'année 1973–74 pourrait cependant être désignée comme étant celle où ont été ressentis les plus grands changements au niveau des règles budgétaires, changements ayant un effet évident sur le financement des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins. Le montant de base de $60,000.00, l'indice de compensation pour situation géographique, l'indice pour la perception des taxes, la subvention aidant à l'engagement d'un conseiller en langue seconde, la transférabilité entre les trois enveloppes budgétaires (sous réserve des dépenses découlant de l'application du Décret tenant lieu de convention collective entre les instituteurs et les commissions scolaires et les commissions scolaires régionales – Arrêté en conseil numéro 3811-72 du 15 décembre 1972 –, et celles qui découlent de la politique administrative et salariale du personnel de direction des écoles – Documents 1, 10 et 11 – ou des dépenses découlant d'autorisations particulières), voilà autant de points qui ont été sûrement positifs.

Les règles budgétaires de 1974–75 présentent tous les services dans une même enveloppe et n'ajoutent rien au principe de la transférabilité. L'octroi d'une subvention nouvelle pour aider à l'engagement d'un conseiller en français langue maternelle, des indices accrus en ce qui concerne la perception des taxes et la compensation pour la situation géographique sont des points positifs des règles budgétaires 1974–75. Cependant, au plan des dépenses pour le service de la dette, l'année 1974–75 demeure encore un recul par rapport à 1972–73 en laissant aux commissions scolaires le fardeau des intérêts sur la portion des revenus sur lesquels elles ont le contrôle, soit l'imposition foncière.

2. La masse monétaire réelle

Il faut maintenant se demander ou évaluer sommairement l'effet de ces efforts sur la masse monétaire réelle dans les commissions scolaires qui nous concernent. Deux des principaux facteurs qui influencent la détermination des priorités d'une commission scolaire sont la diminution de la clientèle et l'augmentation réelle de revenus alloués par les règles budgétaires. Les deux prochains tableaux démontrent l'influence de ces deux facteurs.

Tableau 16

VARIATIONS DE LA CLIENTELE DE CINQ COMMISSIONS SCOLAIRES.(1)
DE 1971–72 A 1974–75

COMMISSIONS SCOLAIRES / ANNEES	I	II	III	IV	V
1971 – 72 (100%)	1270	1905	2540	3173	3808
1972 – 73 / 71 – 72 Taux observé 11.9% (2)	1119	1678	2237	2796	3355
1973 – 74 / 72 – 73 Taux observé 6.3% (2)	1049	1572	2096	2620	3144
1974 – 75 / 73 – 74 Taux estimé 4.6% (2)	1000	1500	2000	2500	3000

Le tableau montre que, la clientèle scolaire ayant diminué en 1971–72, 1972–73 et 1973–74 successivement de 11.9%, 6.3% et 4.6%,(2) la clientèle de chacune des commissions scolaires passe alors respectivement de 1,270 à 1,000 élèves, de 1,905 à 1,500 élèves, de 2,540 à 2,000 élèves, de 3,173 à 2,500 élèves, et de 3,808 à 3,000 élèves.

---

(1) Les commissions scolaires sont fictives mais leurs clientèles sont basées sur des données réelles.

(2) Les taux de diminution observés sont tirés du document D. T. 9: Projection préliminaire de la population scolaire des niveaux maternelle, élémentaire et secondaire pour les régions administratives scolaires, 1973–74 à 1979–80. Louis Duchesne. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de la Planification, 1974.

Tableau 17

HAUSSE DU COUT A LA CONSOMMATION:

INDICE GLOBAL SAUF ALIMENTATION(1)

DE 1971 A 1974

COUTS / DATES	INDICES	TAUX D'AUGMENTATION
1er juillet 1971	125.7	(100%)
1er juillet 1972	129.1	2.7%
1er juillet 1973	132.6	2.7%
1er juillet 1974	144.0 (2)	8.6%

Nous voyons dans le tableau ci-dessus que la hausse du coût à la consommation a varié de 125.7 à 129.1 pour l'année 1971–72, de 129.1 à 132.6 pour l'année 1972–73 et de 132.6 à 144.0 pour l'année 1973–74, soit des hausses successives de 2.7%, 2.7% et 8.6% respectivement.

Constatations

Il est bien entendu que, malgré les efforts du ministère de l'Education, ces deux facteurs décrits précédemment, la diminution de la clientèle et la hausse du coût à la consommation, viennent perturber les revenus réels d'une commission scolaire. Le premier facteur diminue la masse monétaire de la commission, masse basée surtout sur le per capita et le deuxième facteur diminue la valeur réelle de cette masse monétaire allouée par les règles budgétaires excluant les salaires prévus pour le personnel de direction des écoles et pour le personnel enseignant.

---

(1) Pour le Québec, selon le ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec.

(2) Indice du Québec estimé en comparant avec les indices du Canada pour les derniers mois.

Les cinq tableaux(1) qui suivent veulent faire ressortir l'acuité de ce phénomène pour les cinq commissions scolaires utilisées précédemment. Les données qui servent au calcul des cinq tableaux de masses monétaires réelles ont été fournies par la direction générale du Financement du ministère de l'Education.

Tableau 18

MASSES MONETAIRES REELLES ALLOUEES PAR LES REGLES BUDGETAIRES DE 1971 A 1974 (2)

Commission scolaire I

RESULTATS / ANNEES	PER CAPITA	ALLOCATIONS MOINS HAUSSE DU COUT A LA CONSOMMATION	VARIATIONS EN FONCTION DE L'ANNEE PRECEDENTE
1971 – 1972	(1270 élèves) 141.50	$ 179,705.00	(100%)
1972 – 1973	(1119 élèves) 146.00 ; commissaires 12.62	$ 177,495.00 – 2.7 % indice = $172,702.00 (réelle)	– 3.9 %
1973 – 1974	(1049 élèves) ($60,000) 57.19 ; 160.00 ; indice géographique 9.53 ; commissaires 1.71	$ 239,630.00 – 2.7 % indice = $ 233,160.00 (réelle)	35 %
1974 – 1975	(1000 élèves) ($60,000) 60.00 ; 184.00 ; indice géographique 15.00	$ 259,000.00 – 8.6 % indice = $ 236,726.00 (réelle)	1.5 %
Taux réel d'augmentation de 1971 – 72 à 1974 – 75, 31.7% ou 10.6% / 1 an			

(1) Ce relevé ne tient pas compte des augmentations résultant des règles suivantes:
- Augmentations dans les coûts-élèves applicables aux élèves inadaptés;
- Augmentations applicables aux surveillances;
- Montants résultant de la politique des langues où il y a des montants de base;
- Montants pour la coordination des activités de loisirs, sports et plein air;
- Montant relatifs à la perception des taxes.

(2) Sans les salaires prévus par décret (Arrêté en conseil numéro 3811–72 du 15 décembre 1972) et la politique administrative et salariale (Documents 1, 10 et 11).

Tableau 19

MASSES MONETAIRES REELLES ALLOUEES PAR LES REGLES BUDGETAIRES DE 1971 A 1974 (1)

Commission scolaire II

RESULTATS / ANNEES	PER CAPITA	ALLOCATION MOINS HAUSSE DU COUT A LA CONSOMMATION	VARIATIONS EN FONCTION DE L'ANNEE PRECEDENTE
1971 – 1972	(1905 élèves) 141.50	$269,557.00	(100%)
1972 – 1973	(1678 élèves) 146.00 commissaires 7.91	$ 258,261.00 – 2.7 % indice $ 251,288.00	– 6.8%
1973 – 1974	(1572 élèves) ($60,000) 38.16 160.00 indice géographique 6.36 commissaires 1.17	$ 323,344.00 – 2.7 % indice $ 314,614.00	25.2 %
1974 – 1975	(1500 élèves) ($60,000) 40.00 184.00 indice géographique 10.00	$ 351,000.00 – 8.6 % indice $ 320,814.00	2.0%
Taux réel d'augmentation de 1971 – 72 à 1974 – 75, 19 % ou 6.3 % / 1 an			

(1) Sans les salaires prévus par décret (Arrêté en conseil numéro 3811–72 du 15 décembre 1972) et la politique administrative et salariale (Documents 1, 10 et 11).

Tableau 20

MASSES MONETAIRES REELLES ALLOUEES PAR LES REGLES BUDGETAIRES DE 1971 A 1974(1)

Commission scolaire III

RESULTATS / ANNEES	PER CAPITA	ALLOCATIONS MOINS HAUSSE DU COUT A LA CONSOMMATION	VARIATIONS EN FONCTION DE L'ANNEE PRECEDENTE
1971 – 1972	(2540 élèves) 141.50	$ 359,410.00	(100%)
1972 – 1973	(2237 élèves) 146.00 commissaires 5.56	$ 339,040.00 – 2.7 % indice $ 329,886.00	–8.2%
1973 – 1974	(2096 élèves) ($60,000) 28.62 160.00 indice géographique 4.77 commissaires .98	$ 407,400.00 – 2.7 % indice $ 396,400.00	20.2%
1974 – 1975	(2000 élèves) ($60,000) 30.00 184.00 indice géographique 7.50	$ 443,000.00 – 8.6 % indice $ 404,902.00	2.1%
Taux réel d'augmentation 1971 – 72 à 1974 – 75, 12.6 % ou 4.2 % / 1 an			

(1) Sans les salaires prévus par décret (Arrêté en conseil numéro 3811–72 du 15 décembre 1972) et la politique administrative et salariale (Documents 1, 10 et 11).

Tableau 21

MASSES MONETAIRES REELLES ALLOUEES PAR LES REGLES BUDGETAIRES DE 1971 A 1974 (1)

Commission scolaire IV

RESULTATS / ANNEES	PER CAPITA	ALLOCATIONS MOINS HAUSSE DU COUT A LA CONSOMMATION	VARIATIONS EN FONCTION DE L'ANNEE PRECEDENTE
1971 – 1972	(3173 élèves) 141.50	$448,980.00	(100%)
1972 – 1973	(2796 élèves) 146.00 commissaires 4.15	$ 419,820.00 – 2.7 % indice $ 408,485.00	–9.0%
1973 – 1974	(2620 élèves) ($60,000) 22.90 160.00 indice géographique 3.81 commissaires .86	$ 491,433.00 – 2.7 % indice $ 478,164.00	17.1%
1974 – 1975	(2500 élèves) ($60,000) 24.00 184.00 indice géographique 5.10	$ 532,750.00 – 8.6 % indice $ 486,934.00	1.8%
Taux réel d'augmentation 1971 – 72 à 1974 – 75, 8.5% ou 2.8% / 1 an			

(1) Sans les salaires prévus par décret (Arrêté en conseil numéro 3811–72 du 15 décembre 1972) et la politique administrative et salariale (Documents 1, 10 et 11).

Tableau 22

MASSES MONETAIRES REELLES ALLOUEES PAR LES REGLES BUDGETAIRES DE 1971 A 1974(1)

Commission scolaire V

RESULTATS / ANNEES	PER CAPITA	ALLOCATIONS MOINS HAUSSE DU COUT DE LA CONSOMMATION	VARIATIONS EN FONCTION DE L'ANNEE PRECEDENTE
1971 – 1972	(3808 élèves) 141.50	$538,832.00	(100%)
1972 – 1973	(3355 élèves) 146.00 commissaires 3.21	$ 500,600.00 – 2.7 % indice $ 487,084.00	– 9.6 %
1973 – 1974	(3144 élèves) ($60,000) 19.08 160.00 indice géographique 3.18 commissaires .78	$ 575,478.00 – 2.7 % indice $ 559,940.00	15.0%
1974 – 1975	(3000 élèves) ($60,000) 20.00 184.00 indice géographique 4.68	$ 626,040.00 – 8.6 % indice $ 572,200.00	2.2 %
Taux réel d'augmentation de 1971 – 72 à 1974 – 75, 6.2 % ou 2.1 % / 1 an			

(1) Sans les salaires prévus par décret (Arrêté en conseil numéro 3811-72 du 15 décembre 1972) et la politique administrative et salariale (Documents 1, 10 et 11).

Tableau 23

MASSES MONETAIRES REELLES ALLOUEES PAR LES REGLES BUDGETAIRES DE 1971 A 1974 (1)

Sommaire des cinq commissions scolaires

COMMISSIONS SCOLAIRES / ANNEES	I	II	III	IV	V
1971 – 1972	1270 100%	1905 100%	2540 100%	3173 100%	3808 100%
1972 – 1973	1119 -3.9%	1678 -6.8%	2237 -8.2%	2791 -9.0%	3355 -9.6%
1973 – 1974	1049 35%	1572 25.2%	2096 20.2%	2620 17.1%	3144 15.1%
1974 – 1975	1000 1.5%	1500 2.0%	2000 2.1%	2500 1.8%	3000 2.2%
Augmentation réelle en 3 ans de 1971-72 à 1974-75	31.7%	19%	12.6%	8.5%	6.2%
% moyen annuel	10.6%	6.3%	4.2%	2.8%	2.2%

(1) Sans les salaires prévus par décret (Arrêté en conseil numéro 3811-72 du 15 décembre 1972) et la politique administrative et salariale (Documents 1, 10 et 11).

Constatations

Des six tableaux précédents, nous pouvons dégager quatre constatations majeures:

a) la valeur réelle de la masse monétaire allouée par les règles budgétaires de 1972–73 par rapport à celles de 1971–72 a diminué de 3.9% dans les commissions scolaires de mille (1,000) élèves à 9.6% dans celles de trois mille (3,000) élèves;

b) en 1973–74, le ministère de l'Education a injecté dans ces mêmes commissions scolaires une masse supplémentaire de capitaux variant de 15.1% dans les commissions scolaires de trois mille (3,000) élèves jusqu'à 35% dans celles de mille (1,000) élèves;

c) les règles budgétaires de 1974–75 ont apporté des augmentations réelles de la masse monétaire variant de 1.5% dans les commissions scolaires de mille (1,000) élèves jusqu'à 2.2% dans celles de trois mille (3,000) élèves;

d) les trois dernières années, de 1971–72 à 1974–75, ont vu, globalement, des augmentations réelles moyennes de 2.2% dans les commissions scolaires de trois mille (3,000) élèves jusqu'à 10.6% dans celles de mille (1,000) élèves.

3. L'effet pratique de certaines dispositions des règles budgétaires

A. Le montant de base

En 1973–74, par l'injection d'un montant de $60,000., le ministère de l'Education introduit le principe du montant de base qui vient s'ajouter au per capita. Avec ce principe, le Ministère reconnaît les besoins particuliers des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins; il reconnaît que les dépenses des commissions scolaires ne sont pas nécessairement proportionnelles au nombre d'élèves, mais qu'il y a une base minimum à donner à chacune des commissions. Cependant, cette base est-elle maintenant inflexible? Elle n'a pas évolué en 1974–75.

B. L'indice de compensation

L'indice de compensation pour situation géographique a été introduit dans les règles budgétaires 1973–74 et maintenu dans celles de 1974–75. Le but de cette mesure est de tenir compte de disparités entre les commissions scolaires dans la

distribution d'une partie des disponibilités financières de l'éducation. Ce pas est-il réellement à point? L'indice n'est pas toujours rattaché fidèlement à chacune des commissions scolaires mais maintes fois ramené à un indice régional qui met en cause l'objectif même de cette mesure.

C. Les subventions "spécifiques"

D'autres dépenses non comprises dans l'enveloppe budgétaire sont aussi subventionnées conformément à certaines dispositions précisées dans les circulaires et directives en vigueur. On peut souligner spécialement les dépenses afférentes à l'engagement d'un conseiller pédagogique en éducation physique, sport et plein air et celles encourues par l'application du plan de développement de l'enseignement des langues. On peut aussi ajouter à ces subventions celle qui a trait à l'engagement d'un conseiller en français, langue maternelle.

Examinons de plus près cette dernière subvention et voyons les possibilités des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins à ce sujet.

Tableau 24

SOMMES DISPONIBLES POUR L'ENGAGEMENT D'UN CONSEILLER EN FRANCAIS, LANGUE MATERNELLE[1]

1974 – 75

NOMBRE D'ELEVES / FACTEURS	1000	1500	2000	2500	3000
BASE ($6,000.)	$6000	$6000	$6000	$6000	$6000
PER CAPITA (.40)	$ 400	$ 600	$ 800	$1000	$1200
TOTAL:	$6400	$6600	$6800	$7000	$7200

(1) Circulaire D.G.E.E.S. Adm. 74–62.

Sachant qu'en 1974–75, le salaire minimum que puisse gagner un conseiller pédagogique est de $12,700.00(1) et cela, en considérant les conditions d'admissibilité prévues par la circulaire D.G.E.E.S. Adm. 74–62, comment les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins peuvent-elles disposer de ses services? Quelle option choisiront-elles: En nommer un qui soit déjà conseiller en une autre discipline pour profiter de la subvention? En nommer un qui cumulera les responsabilités réelles du français et d'une autre discipline? En nommer un conjointement avec une autre commission scolaire? Ou en nommer un et combler avec les disponibilités financières de la commission la différence entre le salaire prévu et le montant de la subvention?

Imaginons quelque peu les difficultés d'une commission scolaire de 3,000 élèves et moins quand on sait que, parmi les commissions scolaires ne dispensant que l'enseignement élémentaire, celle qui dessert la clientèle la plus nombreuse au Québec, à savoir la commission scolaire catholique de Sherbrooke, avec un nombre de 14,575 élèves en 1974–75, ne pourra théoriquement se payer ce conseiller à l'aide seulement de la subvention et devra débourser en plus $870.00 pour cette priorité.

D. Le niveau normalisé des dépenses

L'impôt foncier étant normalisé, le ministère de l'Education ayant fixé un niveau normalisé des dépenses des commissions scolaires, les subventions statutaires et les subventions d'équilibre budgétaire venant combler la différence, le principe du droit de l'enfant à l'éducation, quelle que soit sa résidence, est-il observé?

Les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins ne semblent pas, sans surtaxer leurs contribuables, offrir des services comparables à ceux des commissions scolaires à clientèle plus nombreuse.

Conclusions

Au début de ce chapitre, à l'aide du document sur les règles budgétaires de 1974–75, la question suivante était posée: Dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, les règles budgétaires ont-elles favorisé un développement cohérent de l'éducation, une répartition équitable du fardeau financier et une distribution rationnelle des ressources financières?

---

(1) Document 25 de la politique administrative et salariale: Le personnel professionnel (. . .), des commissions scolaires et des commissions régionales.

Le ministère de l'Education, depuis 1971–72, a introduit dans ses règles budgétaires plusieurs éléments nouveaux dont l'indice de compensation pour situation géographique, l'admissibilité d'une proportion des dépenses occasionnées par la perception des taxes, la transférabilité et le montant de base de $60,000.

En dépit de la diminution de la clientèle et de la hausse du coût à la consommation, les masses monétaires réelles allouées par les règles budgétaires de 1971–72 à 1974–75 aux commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, ont connu une hausse plus marquée dans les plus petites de ces commissions scolaires.

Parmi les éléments nouveaux introduits dans les règles budgétaires, le montant de base de $60,000 et l'indice de compensation pour situation géographique ont occasionné une hausse substantielle des revenus pour les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

Le développement cohérent de l'éducation, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, est-il assuré? L'étude du personnel et de la vie pédagogique montre de nombreuses déficiences au niveau des services aux élèves, du soutien professionnel aux enseignants, du personnel de soutien dans les écoles, et de l'organisation des bibliothèques.

La cohérence en éducation implique des liens très étroits entre les ressources financières et les services dont doivent bénéficier les élèves. Or, les règles budgétaires des années 1971–72 à 1974–75 n'ont pas favorisé, dans les commissions scolaires qui nous concernent, un développement cohérent de l'éducation.

La répartition équitable du fardeau financier est-elle réalisée? Il est clair qu'à l'intérieur du niveau normalisé des dépenses, l'impôt foncier normalisé, les subventions statutaires et les subventions d'équilibre budgétaire rendent de plus en plus équitable la répartition du fardeau financier. Il n'en est pas ainsi en ce qui concerne l'impôt foncier supplémentaire nécessaire pour rencontrer les dépenses inadmissibles aux subventions, impôt foncier entièrement à la charge des contribuables. De plus, que faut-il penser des catégories de commissions scolaires qui compriment leurs dépenses non admissibles aux subventions, quand on sait que l'ampleur des dépenses inadmissibles est un critère important qui pousse le ministère de l'Education à hausser le niveau normalisé des dépenses?

La distribution rationnelle des ressources financières parmi les grands champs d'activités des commissions scolaires est-elle une possibilité? Le principe de la transférabilité est intéressant en soi. Il peut certainement faciliter la satisfaction des besoins particuliers des commissions scolaires. L'application d'un tel principe nécessite pourtant qu'on se soit préalablement assuré de l'existence des ressources minimales dont devraient disposer les commissions scolaires et cela, dans le contexte d'un ajustement des règles de financement aux conditions locales. Or, quand on considère les divers services que s'offrent celles-ci, particulièrement en personnel d'encadrement pédagogique et à l'organisation des bibliothèques, les ressources financières nous paraissent nettement insuffisantes. Dans ce contexte, il ne faut pas trop insister sur la distribution rationnelle de celles-ci. Les lacunes, les urgences, les imprévus sont souvent les motifs qui régissent les dépenses. Heureusement que, maintes fois, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, les gens en place trouvent les moyens de se multiplier à la tâche.

DEUXIÈME PARTIE :

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

CONCLUSIONS GENERALES

Cadre de l'étude

Le Groupe COMMEL a reçu le mandat d'étudier systématiquement l'organisation et le fonctionnement des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et de leurs écoles élémentaires.

Pour répondre à ce mandat, le Groupe COMMEL présente un rapport qui aborde cinq grands champs d'activités ou d'influence qui se sont avérés majeurs au cours de l'étude: la géographie, les structures, la vie pédagogique, le personnel et les règles budgétaires.

Les résultats présentés et discutés sont le fruit de l'analyse des données d'une consultation globale auprès de tout le milieu concerné et d'une enquête plus systématique sur l'organisation et le fonctionnement de 10 des 116 commissions scolaires faisant partie de la population touchée par cette étude.

Deux types de résultats sont contenus dans le rapport: des résultats d'ordre quantitatif et des résultats d'ordre qualitatif. Les premiers concernent les règles budgétaires; la nature du sujet et l'optique qui en a inspiré l'étude expliquent qu'il s'agisse d'abord de données quantitatives. Les chapitres traitant de la géographie, des structures, de la vie pédagogique et du personnel s'appuient sur des données qualitatives. Les "approches" et les "procédures" utilisées dans ces quatre cas visaient à dégager les traits dominants de ces composantes des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et de leurs écoles. Les statistiques fournies concernant la géographie et le personnel sont utilisées comme exemples de la réalité étudiée, mais la cueillette de ce type de données n'a pas constitué une "procédure" fondamentale de l'étude.

Pour ce qui est de l'échantillon, le nombre de commissions scolaires le constituant s'explique par la nature qualitative des données à recueillir.

Le Groupe COMMEL est conscient des limites qu'impose l'étude; il reste que les grandes caractéristiques exprimées se dégagent des renforcements continuels qui sont apparus d'une source de données à l'autre.

Conclusions proprement dites

Dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, la réforme pédagogique a fait des percées certaines. L'esprit et l'activité pédagogique qui prévalent généralement en classes de maternelle et d'enfance inadaptée, l'apparition de plus en plus fréquente de types d'activités et de pratiques pédagogiques renouvelées dans les classes de l'enseignement régulier en sont des indices évidents.

Est du même ordre cette préoccupation timidement et superficiellement actualisée des principaux, des professionnels non enseignants et des directeurs des services éducatifs pour secouer les pratiques pédagogiques et administratives établies, souvent encroutées. On peut percevoir un fond de même nature chez les directeurs généraux, mais ils sont occupés à plusieurs fonctions au niveau local, fortement accaparés à voir à la survivance de leur organisation auprès du ministère de l'Education et à établir des relations saines avec les commissaires d'écoles.

Les parents, qu'ils soient commissaires d'écoles ou membres de comités d'école et de comités de parents, n'ont généralement pas encore appris à vivre dans la nouvelle structure. Les commissaires d'écoles situent encore mal leur fonction dans l'ensemble de la commission scolaire; au sein des comités d'école, on décèle une vitalité et un intérêt encourageants, mais qui se limitent souvent aux seuls membres de ces comités; l'expérience du comité de parents ne paraît cependant pas encore commencée, car il s'y passe fort peu de choses.

En somme, tout a l'air de commencer dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins: renouvellement de la vie pédagogique, rodage du fonctionnement dans la nouvelle structure . . .

Quand on considère cependant la faiblesse de l'aide soutenue dont disposent les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, les limites étroites des ressources financières, les difficultés de communication, de perfectionnement et de recrutement dans les milieux éloignés des grands centres urbains et habités par une population très peu dense, on se demande vraiment si les changements pédagogiques et administratifs apportés par le ministère de l'Education ont des chances d'évoluer et d'atteindre un plus grand degré d'efficacité.

Le développement cohérent de l'éducation au Québec va dans ce sens; l'innovation peut renouveler le système et contribuer au meilleur développement de l'enfant, mais les commissions scolaires qui dispensent les services éducatifs, quelle que soit leur taille, doivent, si elles méritent d'exister, disposer des moyens pour offrir ces services à leur clientèle.

Il importe cependant d'insister sur le fait que ce ne sont pas les ressources en soi qui vont permettre un véritable renouvellement de la vie éducative dans les commissions scolaires et dans les écoles. Il est ressorti clairement de l'étude que toutes les modifications de comportement des divers agents travaillant dans les commissions scolaires et dans les écoles manquent tout à fait de profondeur. On réalise des activités, on construit des projets, on met en place des mécanismes de fonctionnement, mais tout cela n'est vraiment pas articulé autour d'une base solide, d'une préoccupation fondamentale unique.

Or, on sait l'énorme lacune dont est affecté le processus de changement au ministère de l'Education. Rares sont les changements originant du ministère de l'Education et implantés – il serait peut-être plus juste de dire imposés – dans les commissions scolaires, qui ont suivi systématiquement le cycle de l'élaboration concertée avec le milieu, de l'expérimentation scientifique et de l'implantation réaliste, rationnelle et progressive.

Un changement éducatif fondamental ne peut être introduit et devenir une réalité de la vie concrète par la seule pensée d'experts qui le conçoivent et par la publication de règlements et de lois. Il doit suivre le cheminement, souvent long, de la réflexion collective, de l'expérimentation réaliste et de l'ajustement pertinent.

Le ministère de l'Education ne doit plus travailler pour les éducateurs du milieu; il doit travailler avec eux. Les erreurs dont a pu souffrir la gestion de changements, comme le Règlement numéro 7 et la structure des commissions scolaires, se doivent d'avoir été profitables, de telle sorte que d'autres modifications à la réalité scolaire du Québec s'inscrivent dans le contexte d'une dynamique plus engageante et plus efficace pour les agents d'éducation.

Sur un autre plan, il nous apparaît que les éducateurs de chaque commission scolaire, quelles que soient leurs fonctions, ont besoin de situer leur action respective par rapport à la nature et à la justification de leur organisme. Toutes les ressources, quelle que soit leur nature, toutes les mesures d'organisation pédagogique n'ont de

raison d'exister que si elles sont orientées vers le développement de l'enfant. Or il est bien évident que ce n'est pas pratique habituelle que toutes les parties du système local, commissions scolaires, écoles, ressources, programmes, règlements, soient situées par rapport au sujet même de l'éducation.

L'investissement de ressources par les voies d'une péréquation plus équitable est important, mais une injection isolée de ressources peut bien ne pas changer le fond des choses si cela ne s'accompagne pas d'un non moins important investissement dans un processus de réflexion réaliste qui replace et définit les éléments de toute l'organisation en fonction de la raison d'être de celle-ci.

C'est évidemment une entreprise de longue haleine, mais, à notre sens, c'est une entreprise prioritaire, sans quoi beaucoup d'activités et de réalisations intéressantes en soi apparaîtront, mais elles seront décousues et souvent dénuées de sens quant à l'essentiel, l'enfant.

En raison de leur taille et de leur disponibilité, les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins constituent un terrain de choix où s'engager dans un tel processus éducatif.

Au delà de cette catégorie d'organismes, le bilan dressé favorise une prise de conscience plus globale qui s'oppose à une vision cloisonnée de l'entreprise éducative. Dans cette perspective, il n'y a donc ni ministère de l'Education, ni commissions scolaires, ni écoles. Tous les agents éducateurs, à quelque niveau qu'ils oeuvrent, du ministère de l'Education à l'école, ont le défi de se confronter de façon concertée par rapport à celui qui justifie leur existence, l'enfant. Abstraction faite des contingences géographiques et normatives, nous osons poser l'hypothèse que le même défi existe dans les commissions scolaires à population plus considérable, dans les collèges et dans les universités.

Poser des gestes concrets pour relever ce défi, c'est peut-être le fondement d'un nouveau pacte éducatif.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS

Le Groupe COMMEL présente des recommandations qui peuvent être partagées en deux groupes complémentaires. Les unes, plus fondamentales, impliquent des actions globales et des résultats à plus long terme; les autres, plus fragmentaires, entraînent des gestes concrets à plus court terme, mais se situent néanmoins, à titre de correctifs nécessaires à la situation actuelle ou de pistes de recherche, dans la perspective des recommandations de fond.

Le Groupe COMMEL considère en outre que toute entreprise de réalisation des recommandations, et en particulier des recommandations fondamentales, exige l'implication, non seulement d'une personne responsable du cheminement et du contenu des différents dossiers, mais aussi et surtout la participation d'agents de toutes les parties impliquées du système, dont les travaux se doivent d'être coordonnés et appuyés par les hautes autorités du ministère de l'Education du Québec.

Le Groupe COMMEL est enfin conscient que, même si certaines de ses recommandations, dans leur forme actuelle, sont, ou limitées aux commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, ou appliquées à l'ensemble des commissions scolaires, l'ampleur de l'action qu'elles peuvent générer dépend de l'évaluation qui en sera faite par les autorités du ministère de l'Education du Québec et des décisions dont elles feront l'objet.

Le Groupe COMMEL souhaite que les résultats de ses travaux contribueront à l'amélioration de la qualité des services éducatifs offerts dans les écoles élémentaires du Québec.

Le Groupe COMMEL recommande

1. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC PUBLIE UN DOCUMENT OFFICIEL TRAITANT DES OBJECTIFS GENERAUX DE L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE AU QUEBEC ET METTE EN PLACE LES MECANISMES NECESSAIRES POUR QUE CE DOCUMENT SOIT CONNU ET COMPRIS PAR LE MILIEU.

2. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC PUBLIE DES DOCUMENTS EXPLICATIFS SUR LA RAISON D'ETRE, L'ESPRIT ET LES MODALITES D'APPLICATION DU REGLEMENT NUMERO 7, LA PLACE DES PROGRAMMES D'ETUDES PAR RAPPORT A CE REGLEMENT ET PREVOIE LES MECANISMES NECESSAIRES A LEUR DIFFUSION DANS LE MILIEU ET A LEUR COMPREHENSION PAR LES EDUCATEURS.

3. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC PUBLIE ANNUELLEMENT LA LISTE OFFICIELLE DES DISCIPLINES QUI DOIVENT ETRE ENSEIGNEES DANS LES ECOLES ELEMENTAIRES DU QUEBEC.

4. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC PAR UNE ETUDE SYSTEMATIQUE, DEFINISSE, EN CONCERTATION AVEC LE MILIEU, LES SERVICES MINIMA QU'UNE COMMISSION SCOLAIRE DISPENSANT L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE DOIT OFFRIR A SA CLIENTELE, TANT AU NIVEAU DE L'ECOLE QU'A CELUI DE LA COMMISSION SCOLAIRE, COMPTE TENU DES OBJECTIFS GENERAUX DE L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE AU QUEBEC ET DES EXIGENCES DU REGLEMENT NUMERO 7 ET DES PROGRAMMES-CADRES.

5. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC, PAR UNE ETUDE SYSTEMATIQUE, REPENSE GLOBALEMENT, AVEC LA PARTICIPATION DU MILIEU, LE SYSTEME DE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES, DANS L'ESPRIT D'UNE PEREQUATION PROVINCIALE, EN TENANT COMPTE DES SERVICES A OFFRIR A LA CLIENTELE, DES RESSOURCES HUMAINES ET MATERIELLES NECESSAIRES POUR DISPENSER CES SERVICES DANS LE CONTEXTE DES CONDITIONS GEOGRAPHIQUES, DEMOGRAPHIQUES, CULTURELLES ET AUTRES QUI PREVALENT DANS LES DIFFERENTES REGIONS DU QUEBEC.

6. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION ELABORE, AVEC LE MILIEU, A LA SUITE D'UNE ETUDE DES BESOINS, LES CHANGEMENTS ORIGINANT DU MINISTERE DE L'EDUCATION, QU'IL LES EXPERIMENTE SYSTEMATIQUEMENT, AVEC LE MILIEU, DANS DES CONDITIONS NORMALES D'APPLICATION ET QU'IL LES IMPLANTE, DE FACON REALISTE, AVEC LA PARTICIPATION DU MILIEU.

7. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC PROCEDE, EN CONCERTATION AVEC LE MILIEU, A UNE ETUDE SYSTEMATIQUE DES ECOLES ELEMENTAIRES ASSUJETTIES A LA CLAUSE 8-2.02 DU DECRET, PARTICULIEREMENT QUANT A LEUR SIGNIFICATION POUR LE MILIEU, LEUR EFFICACITE PEDAGOGIQUE ET LEUR RENTABILITE.

8. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC METTE EN PLACE UN COMITE REGROUPANT DES REPRESENTANTS DE SES DIRECTIONS GENERALES ET DE SES SERVICES GENERAUX IMPLIQUES, DU CONSEIL DES UNIVERSITES, DES FEDERATIONS DE COMMISSIONS SCOLAIRES ET DES ORGANISMES PROFESSIONNELS TOUCHES, DONT LE MANDAT SERAIT D'EVALUER LES PROGRAMMES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DES PERSONNELS OEUVRANT DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES, D'EVALUER LES MODALITES DE REALISATION DE CES PROGRAMMES ET DE PROPOSER LES AMELIORATIONS NECESSAIRES, A LA LUMIERE DES BESOINS D'AUJOURD'HUI, DE DEMAIN EN EDUCATION ET DES CONDITIONS GEOGRAPHIQUES DU QUEBEC.

9. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC, LE MINISTERE DU TRANSPORT ET LES FEDERATIONS DE COMMISSIONS SCOLAIRES S'ASSOIENT A UNE MEME TABLE POUR REPENSER EN TOTALITE ET AVEC REALISME, L'ORGANISATION DU TRANSPORT SCOLAIRE EN FONCTION DES EXIGENCES PEDAGOGIQUES ET DES CONDITIONS GEOGRAPHIQUES DU QUEBEC.

10. QUE LES DIRECTIONS GENERALES ET LES SERVICES GENERAUX DU MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC SE CONCERTENT DANS L'ELABORATION DE LEURS OBJECTIFS ET DE LEURS PROJETS AFIN D'ASSURER COHERENCE ET REALISME DANS LES COMMUNICATIONS AVEC LES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LES ECOLES QU'ILS SERVENT.

11. QUE LES SERVICES DE LA DIRECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE ET SECONDAIRE DU MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC SE CONCERTENT DANS L'ELABORATION DE LEURS OBJECTIFS ET DE LEURS PROJETS AFIN D'ASSURER COHERENCE ET REALISME DANS LES COMMUNICATIONS AVEC LES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LES ECOLES QU'ILS SERVENT.

12. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC PRECISE LE STATUT, LES RESPONSABILITES ET L'AUTORITE DE SES BUREAUX REGIONAUX ET QU'IL DIFFUSE L'INFORMATION A CE SUJET AUX COMMISSIONS SCOLAIRES.

13. QUE LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC INFORME, TOUS LES TROIS MOIS, LES ORGANISMES IMPLIQUES DANS L'ETUDE SUR L'EVOLUTION DES TRAVAUX CONSECUTIFS AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT COMMEL.

STRUCTURES

14. Que le ministère de l'Education du Québec expérimente, avec les commissions scolaires d'un territoire donné, une structure de concertation qui favorise le partage, dans l'esprit de la péréquation, des ressources dont ces commissions scolaires disposent.

15. Que le ministère de l'Education du Québec entreprenne les démarches nécessaires pour que soit amendé l'article 17 du Règlement numéro 7 de façon à ce que le comité de liaison soit remplacé par un comité permanent de coordination pédagogique dont les principales sphères d'activités seraient les objectifs, le Règlement numéro 7, les programmes d'études et les pratiques pédagogiques.

16. Que le ministère de l'Education du Québec assure, par des modalités diverses, un contact permanent et direct de son personnel professionnel et de son personnel de cadre avec les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et leurs écoles.

17. Que le ministère de l'Education du Québec, en concertation avec les milieux touchés, établisse, au début de chaque année scolaire, un calendrier des rencontres au cours desquelles il réunit l'une ou l'autre des catégories de personnel des commissions scolaires.

18. Que le ministère de l'Education du Québec, en collaboration avec les fédérations de commissions scolaires, organise à chaque année une campagne d'information et de publicité dans les divers média afin de sensibiliser la population à son rôle dans le système d'éducation et de l'inciter à participer aux élections de commissaires d'écoles et à celles des membres des comités d'école.

19. Que le ministère de l'Education du Québec entreprenne les démarches nécessaires à l'amendement de la section I de la troisième partie du document VIB — Comités d'école et comités de parents — afin que la moitié des membres du comité d'école soit élue pour une période de deux (2) ans.

20. Que le ministère de l'Education du Québec entreprenne les procédures nécessaires à l'amendement de l'article 68 de la Loi de l'instruction publique telle qu'amendée par la Loi 27-1971, afin de rendre possible, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, la non-existence du comité de parents, à la suite d'une décision unanime des comités d'école dans ce sens.

21. Que le ministère de l'Education du Québec entreprenne les procédures nécessaires à l'amendement de l'article 68 de la Loi de l'instruction publique telle qu'amendée par la Loi 27-1971, afin que le comité de parents soit composé d'un délégué de chaque comité d'école, sans qu'il s'agisse nécessairement du président.

22. Que le ministère de l'Education du Québec entreprenne les procédures nécessaires à l'amendement de l'article 68 de la Loi de l'instruction publique telle qu'amendée par la Loi 27-1971, afin de faire du directeur général un membre du comité de parents, et cela, sans droit de vote ni droit à la présidence.

23. Que les commissions scolaires déterminent clairement les rôles et les objectifs propres à chacun des niveaux de la structure locale afin que les conseils des commissaires introduisent ou amplifient la pratique de la délégation des pouvoirs aux comités exécutifs et aux directeurs généraux.

24. Que le ministère de l'Education du Québec entreprenne les procédures nécessaires à l'amendement de l'article 91 de la Loi de l'instruction publique telle qu'amendée par la Loi 27-1971, afin de rendre facultative la mise en place d'un comité exécutif dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

25. Que chaque conseil de commissaires établisse des critères de sélection des membres du co- ité exécutif.

VIE PEDAGOGIQUE * PERSONNEL

26. Que le ministère de l'Education du Québec et les commissions scolaires privilégient le perfectionnement du personnel des commissions scolaires particulièrement dans les domaines suivants: le sens et les modalités d'application du Règlement numéro 7 et des programmes-cadres, les techniques d'animation, les stratégies d'innovation et la gestion par objectif.

27. Que le ministère de l'Education du Québec, en collaboration avec les commissions scolaires et les universités, développe l'utilisation complémentaire des ressources humaines et des moyens technologiques modernes pour faciliter, dans les régions éloignées, le perfectionnement du personnel des commissions scolaires.

28. Que le ministère de l'Education du Québec incite ses bureaux régionaux à susciter des rencontres entre les divers groupes de professionnels et de cadres des commissions scolaires de leur région afin de favoriser la concertation et la collaboration entre ces organismes.

29. Que le ministère de l'Education du Québec mette en place les mécanismes nécessaires à la cueillette et à la diffusion, dans les écoles élémentaires, d'initiatives heureuses vécues dans les écoles quant à l'application du Règlement numéro 7.

30. Que le ministère de l'Education du Québec reconnaisse qu'une école institutionnelle formée de plus d'une école physique se limite généralement, au plus, à deux (2) écoles physiques.

31. Que le ministère de l'Education du Québec applique à une école institutionnelle formée de plusieurs écoles physiques au moins la norme actuelle d'autorisation pour le poste de principal d'une école institutionnelle formée d'une seule école physique.

32. Que le ministère de l'Education du Québec, dans le cas d'une école physique non-regroupée dont la clientèle ne permet pas la nomination d'un principal, autorise la commission scolaire à nommer un responsable d'école partiellement libéré d'enseignement selon les modalités établies au niveau local.

33. Que le ministère de l'Education du Québec fournisse aux commissions scolaires de 3,000 élèves et moins les ressources nécessaires à l'engagement d'au moins une secrétaire par école institutionnelle formée d'une seule école physique et d'au moins une demi-secrétaire par école physique, dans les autres cas d'écoles institutionnelles.

34. Que le ministère de l'Education du Québec entreprenne les procédures nécessaires à l'amendement de l'article 204 de la Loi de l'instruction publique telle qu'amendée par la Loi 27-1971, afin de faire disparaître, dans les commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, le poste de secrétaire général.

35. Que le ministère de l'Education du Québec reconnaisse désormais, dans le cas des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins, une structure fonctionnelle comportant trois (3) grandes sphères d'activités au niveau de la commission scolaire: la direction générale, les services éducatifs, les services administratifs.

36. Que le ministère de l'Education du Québec accorde aux commissions scolaires de 3,000 élèves et moins les ressources financières leur permettant d'assumer les responsabilités inhérentes aux trois sphères d'activités.

37. Que le ministère de l'Education du Québec exprime clairement dans les documents de la politique administrative et salariale le sens et les possibilités d'application des principes de la convertibilité des postes et de la transférabilité des effectifs.

38. Que les commissions scolaires, en concertant systématiquement les efforts des cadres scolaires, des principaux d'écoles, des professionnels enseignants et non enseignants, élaborent une politique d'utilisation des journées de planification et d'évaluation qui facilite d'abord la poursuite des objectifs de chaque école.

39. Que le ministère de l'Education du Québec prenne les dispositions nécessaires afin qu'à l'élémentaire l'enseignement de la langue seconde, de l'éducation physique et de l'expression musicale soit dispensé par des spécialistes dont le nombre soit indépendant des règles actuelles de détermination des effectifs en personnel enseignant.

40. Que les commissions scolaires, en concertation avec les principaux d'écoles et les professionnels non enseignants, orientent le travail de ces professionnels non enseignants en fonction de leur action dans l'école.

41. Que les commissions scolaires embauchent des conseillers pédagogiques possédant, en plus d'une spécialité dans une ou plusieurs disciplines d'enseignement, une connaissance de l'esprit du Règlement numéro 7 et des habiletés dans le domaine des stratégies d'innovation.

42. Que le ministère de l'Education du Québec, sur le territoire de chaque bureau régional, regroupe les agents de développement pédagogique oeuvrant à l'élémentaire en équipes multidisciplinaires au service des commissions scolaires.

43. Que le ministère de l'Education du Québec affecte à chaque bureau régional un professionnel responsable de l'information aux parents et aux commissaires d'écoles, (PRI) particulièrement quant à leur rôle à l'intérieur du système d'éducation.

44. Que le ministère de l'Education du Québec affecte à chaque bureau régional un agent de développement organisationnel (ADO) chargé de conseiller les administrateurs scolaires principalement sur la gestion de leur organisme.

45. Que le ministère de l'Education du Québec, dans chaque bureau régional, incite les équipes multidisciplinaires d'agents de développement pédagogique (ADP), le professionnel responsable de l'information (PRI) et l'agent de développement organisationnel (ADO) à coordonner leur action et à participer collectivement à la réalisation de projets de développement dans les commissions scolaires.

46. Que le ministère de l'Education du Québec rende prioritairement disponibles aux commissions scolaires de 3,000 élèves et moins les agents de développement pédagogique (ADP), le professionnel responsable de l'information (PRI) et l'agent de développement organisationnel (ADO).

47. Que le ministère de l'Education du Québec expérimente, en concertation avec le milieu, des formules de regroupement régional, dans des centres spécialisés, des enfants atteints de troubles sévères d'apprentissage et/ou d'adaptation.

48. Que le ministère de l'Education du Québec revise, en fonction des conditions géographiques et démographiques du milieu, les normes relatives à l'ouverture de classes pour les enfants atteints de troubles mineurs d'apprentissage et/ou d'adaptation.

49. Que les commissions scolaires fassent l'inventaire des espaces disponibles dans chaque école élémentaire et planifient l'utilisation de ceux-ci en fonction de l'aménagement de centres de ressources et de locaux pour l'enseignement des arts et de l'éducation physique.

50. Que le ministère de l'Education du Québec, en concertation avec le milieu, recherche un ensemble de moyens d'ordre économique, social et autres afin de susciter et maintenir l'intérêt d'un personnel compétent à travailler dans les régions excentriques.

FINANCEMENT

51. Que le ministère de l'Education du Québec publie les règles budgétaires pour une période d'au moins trois (3) ans, en s'assurant d'y inclure des prescriptions qui permettent aux commissions scolaires de maintenir les standards existants et de faire face aux coûts fixes.

52. Que le ministère de l'Education du Québec subventionne le traitement du directeur général et le supplément accordé au directeur général adjoint des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins au même titre que les traitements du personnel de direction des écoles et que ceux du personnel enseignant, et qu'éventuellement la même politique s'applique pour le traitement du directeur des services éducatifs.

53. Que le ministère de l'Education du Québec subventionne les dépenses non admissibles aux subventions des commissions scolaires dans la même proportion que les dépenses admissibles.

54. Que le ministère de l'Education du Québec repense l'indice de compensation pour situation géographiqu dans le sens d'une plus grande individualisation.

55. Que le ministère de l'Education du Québec indexe, selon la hausse du coût à la consommation, les sommes octroyées aux commissions scolaires dans le contexte actuel des règles budgétaires.

56. Que les commissions scolaires du territoire d'une commission scolaire régionale se concertent afin de mettre en place un mécanisme uniforme de perception des taxes, dont le coût serait assumé par chacune d'elles au prorata du nombre de ses contribuables.

Octobre 1974.

Le Groupe COMMEL

ANNEXES

ANNEXE A

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT ÉLÉMENTAIRE ET SECONDAIRE

D.G.E.E.S. Adm. 73–17

Québec, le 21 février 1973

Aux commissions scolaires

SUJET: Equipe de travail chargée de l'étude de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire à moins de 3,000 élèves et des écoles élémentaires.

Groupe C O M M E L

L'OBJET

La présente circulaire a pour objet d'informer les commissions scolaires de la mise en place par le ministre de l'Education d'une équipe de travail chargée de l'étude de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire seulement à moins de 3,000 élèves et de leurs écoles élémentaires.

Cette étude s'inscrit dans le cadre des préoccupations de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire et du Comité directeur des cadres qui l'a d'ailleurs recommandée fortement.

LA SITUATION

Le 1er juillet 1972 marquait la mise en place de nouvelles commissions scolaires conformément à la Loi 27–1971 concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires.

Les règles administratives 1972/73 concernant la détermination des effectifs en personnel hors-cadre, en personnel de cadre et en personnel de gérance sont établies conformément aux dispositions prévues aux articles 202d et 204 de la Loi de l'instruction publique, tels que modifiés par la Loi 27–1971, et prolongent ces dispositions législatives.

Aussi, les règles administratives applicables à l'année 1972/73 concernant la détermination des effectifs en personnel de direction des écoles élémentaires comportent, par rapport aux règles 1971/72, un abaissement des seuils d'entrée des directeurs adjoints d'une école institutionnelle constituée de deux ou trois écoles physiques situées dans un voisinage immédiat et quatre règles générales dont l'application est soustraite à l'exigence de l'autorisation préalable du ministère.

L'addition ultérieure de personnel, soit au niveau de la commission, soit au niveau des écoles élémentaires, et toute modification aux règles administratives actuelles devraient être basées sur une étude systématique et contrôlée de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires et des écoles élémentaires.

L'ETUDE

L'étude portera principalement sur l'analyse des fonctions d'encadrement et des tâches administratives et techniques requises pour l'administration de commissions scolaires et des écoles élémentaires en regard des objectifs de l'enseignement élémentaire. Elle visera à identifier les meilleures solutions aux problèmes que rencontrent les commissions scolaires dont la clientèle est inférieure à 3,000 élèves.

L'EQUIPE DE TRAVAIL

Cette étude sera effectuée sous la responsabilité de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire par une équipe de travail multidisciplinaire.

Un personnel professionnel sera chargé de la coordination du travail de cette équipe composée comme suit:

- un représentant à temps plein de la direction générale du Financement et du service général des Personnels des organismes d'enseignement;

- un représentant de La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec et de la Québec Association of Protestant School Boards;

- six (6) spécialistes recrutés à l'extérieur en raison de leur connaissance du milieu scolaire en cause ou de leur expertise en matière d'administration et de recherche, assistés d'un secrétaire recherchiste et d'une secrétaire.

Les unités administratives du ministère et les fédérations de commissions scolaires nommeront leur représentant. Les autres membres seront choisis par concours public. (. . .).

LA DUREE DE L'ETUDE

L'étude s'étendra du 1er mars 1973 au 30 juin 1974. L'équipe devra soumettre un rapport d'étape le 30 septembre 1973, le 31 janvier et le 30 avril 1974. Le rapport final devra être présenté le ou avant le 30 juin 1974.

LA COLLABORATION

Les commissions sont invitées à répondre favorablement à toute demande de collaboration qui pourrait leur parvenir de la part du coordonnateur de l'équipe de travail (Groupe COMMEL). De même, leur collaboration dans le recrutement des candidats sera hautement appréciée.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Directeur général

K. Francoeur-Hendriks

KATHLEEN FRANCOEUR – HENDRIKS

ANNEXE B

ETUDE DU MANDAT

BUT

Permettre aux membres du Groupe COMMEL de prendre connaissance de son mandat et d'en arriver à une interprétation commune de ce mandat.

MOYENS

A. Lecture des documents se rapportant à la mise sur pied du Groupe COMMEL:

- Circulaire D.G.E.E.S. Adm. 73–17
- Projet COMMEL
- Demande au Conseil du Trésor.

B. Rencontres avec madame Kathleen Francoeur-Hendriks et monsieur F. Henry Breau afin de préciser l'historique et la nature du mandat de COMMEL.

C. Réunions d'équipe afin d'analyser le mandat et d'en dégager une interprétation.

RESULTATS

Cette étude a mis en lumière le caractère global du mandat.

Le mandat devait être perçu comme une étude approfondie des éléments fondamentaux de la vie des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins et de leurs écoles, savoir la pédagogie et l'administration, mais, dans leur ensemble.

ANNEXE C

OPERATION – CONSULTATION

BUT

Bâtir la recherche non seulement sur la base d'un ensemble théorique, mais aussi sur celle de la réalité vécue par les gens du milieu.

OBJECTIFS GENERAUX

A. Recueillir un ensemble de renseignements sur la réalité vécue dans les commissions scolaires de 3,500 élèves et moins de même que dans les écoles élémentaires placées sous leur juridiction.

B. Sensibiliser les membres du groupe à la réalité vécue dans les commissions scolaires de 3,500 élèves et moins de même que dans les écoles élémentaires placées sous leur juridiction.

C. Déterminer un certain nombre de thèmes éventuels de recherche.

OBJECTIFS PARTICULIERS

A. Se familiariser avec le contenu de documents publiés par le ministère de l'Education.

B. Connaître l'organisation des directions générales et des services du ministère de l'Education du Québec ainsi que leur action auprès des commissions scolaires de 3,000 élèves et moins.

C. Sensibiliser les membres de l'équipe à la réalité de l'organisation et du fonctionnement de commissions scolaires et d'écoles élémentaires qui sont l'objet de l'étude.

D. Connaître l'organisation des bureaux régionaux du ministère de l'Education et leur action auprès des commissions scolaires dont la clientèle est de 3,000 élèves et moins.

E. Recueillir, auprés des différents organismes intéressés, leur perception de la réalité des commissions scolaires touchées par l'étude COMMEL.

F. Se sensibiliser à l'acte pédagogique tel que vécu par des principaux et des enseignants.

G. Se sensibiliser à la réalité scolaire telle que vécue hors du Québec.

MOYENS

A. Se familiariser avec le contenu des documents suivants:

- Guide d'organisation administrative,
- Structures des commissions scolaires,
  (tableaux fournis par monsieur F. Henry Breau)
- Effectifs des commissions scolaires 1972–73,
  (tableaux fournis par monsieur F. Henry Breau)
- Documents de la politique administrative et salariale,
- L'école, milieu de vie à l'élémentaire,
- Les activités de détente et la formation à l'élémentaire,
- Les objectifs de l'enseignement élémentaire (projet),
- Le Règlement numéro 7,
- Les programmes-cadres,
- Tous les autres documents du ministère de l'Education du Québec pertinents à la recherche, dont le groupe pourra éventuellement déceler l'existence.

B. Connaître l'organisation des directions générales et des services ainsi que leur action auprès des commissions scolaires en rencontrant, entre autres, les personnes suivantes:

Unités administratives	Personnes rencontrées
Agents de développement pédagogique (A.D.P.)	M. Maurice Beaulieu
Direction générale du Financement (D.G.F.)	MM. Jean-Marie St-Jacques Sylvester F. White

Direction générale de la Planification (D.G.P.)	MM.	Marc Audet André Martin
Mission d'aide aux équipes SEMEA (M.A.E.S.)		Jean-Louis Leboeuf
Service aux Etudiants (S.A.E.)		Paul Lemire
Service de l'Enfance inadaptée (S.E.I.)		Pierre Juneau Clément Thibert
Service de l'Organisation de l'enseignement (S.O.E.)		F. Henry Breau Gilbert Drolet René Labrecque Fidèle Levesque Robert N. Wyse
Service de Mesure et d'Evaluation (S.E.M.E.V.)		Jean-Guy Godbout Jules Leclerc Roland Lyonnais
Service des Bureaux régionaux (S.B.R.)		Gérard Baril Claude Lessard Henri Tardif Jean-Guy Vennes
Service des Parents		Georges E. Daignault
Service des Programmes		Raymond-Marie Lefrançois
Service des Relations de travail (S.R.T.)		Michel Bergeron Yvan St-Onge
Service du Perfectionnement et de Formation		Gilles Meilleur
Service général des Personnels des organismes d'enseignement (S.G.P.O.E.)		Robert Blais Jacques Cardinal Germain Halley Sylvio Langlois Gilles Meilleur Jean-Marie Turcotte

C. Se sensibiliser à la réalité de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires par la visite des commissions scolaires suivantes:

- Commission scolaire de l'Elan, St-Damien de Bellechasse
- Commission scolaire Laure Conan, La Malbaie
- Commission scolaire de Tadoussac, Tadoussac.

D. Connaître l'organisation des bureaux régionaux du ministère de l'Education ainsi que leur action auprès des commissions scolaires par la visite des bureaux régionaux suivants:

- Bureau régional des Cantons de l'Est, Sherbrooke
- Bureau régional de l'Outaouais, Hull.

E. Connaître la perception qu'ont les commissions scolaires et certains organismes de la réalité des commissions scolaires par la demande de présentation de mémoires:

a) Invitation de présenter un mémoire à COMMEL lancée:

- aux commissions scolaires de 3,500 élèves et moins;(1)
- aux associations de commissions scolaires;
- aux bureaux régionaux du ministère de l'Education;
- à différents organismes professionnels de niveau provincial.

---

(1) Par la fixation de la limite à 3,500 élèves, le groupe veut tenir compte du phénomène de la diminution de la clientèle scolaire.

b) Offre aux associations de commissions scolaires, aux bureaux régionaux et aux différents organismes professionnels à venir rencontrer le Groupe COMMEL pour présenter leur mémoire respectif.(1)

c) Les informations des mémoires ont été dépouillées à l'aide du système de cartes perforées Termatrex.

F. Interviewer des principaux et des enseignants sur l'acte pédagogique vécu dans les commissions scolaires et les écoles suivantes:

Commissions scolaires	Ecoles
La commission scolaire de Greenfield Park (diss)	L'école Pierre-Laporte L'école St-Edmond St. Jude School
La commission scolaire Louis-Joliet (Hâvre St-Pierre)	L'école Notre-Dame-de-Grâce L'école de Natashquan L'école Leventoux L'école Louis-Garnier
La commission scolaire de Lac Abitibi (La Sarre)	L'Académie Notre-Dame-de-l'Assomption Les écoles élémentaires à direction centralisée de Colombourg L'école Notre-Dame-du-Cap
La commission scolaire Roberval	L'école Benoît-Duhamel L'école Notre-Dame L'école Notre-Dame-de-Fatima

(1) Les taux de participation du milieu des commissions scolaires et organismes consultés apparaissent dans les appendices 1 et 2 qui complètent et suivent cette annexe C.

G. Visites

a) de commissions scolaires:

– dans l'Etat du Maine:

St. John-Kindle and Keegan Schools à Van Buren

– au Nouveau-Brunswick, District scolaire 1:

Ecole élémentaire Mgr Martin	St-Quentin
Ecole Centrale de Kedgwick	Kedgwick
Ecole St-Jean Baptiste	St-Jean Baptiste de Kedgwick

– en Ontario, le Conseil scolaire des écoles séparées de la Rive Nord:

Ecole Saint-Joseph	Blind River
Ecole Georges Vanier	Elliot Lake
Ecole Sainte-Anne	Spanish

b) du bureau régional du ministère de l'Education du Nouveau-Brunswick à Edmunston.

RESULTATS

L'opération "consultation" a constitué un vaste tour d'horizon de la vie des commissions scolaires de 3,500 élèves et moins de même que des écoles élémentaires placées sous leur juridiction. Cette opération a permis au Groupe COMMEL, en plus de se sensibiliser au milieu étudié, de dégager les principaux problèmes vécus dans ce milieu.

Les difficultés qu'éprouvent les commissions scolaires à faible clientèle et leurs écoles élémentaires sont présentées ici sous forme de thèmes. Ceux-ci sont le fruit du dépouillement et de l'analyse de tous les renseignements recueillis au cours de l'opération. Chaque thème sert de noyau autour duquel gravite un certain nombre de problèmes qui lui sont reliés.

THEMES DE RECHERCHE

A. LES FONDEMENTS DE L'EDUCATION AU QUEBEC

a) Philosophie

- Quelle philosophie se retrouve à la base du système d'éducation?
- Quelles sont les caractéristiques de l'humanisme valorisé à l'intérieur de cette philosophie?
- Les gens touchés par ce système d'éducation partagent-ils ces vues?

b) Objectifs

- Les objectifs de l'enseignement élémentaire réflètent-ils la philosophie de l'éducation?
- Ces objectifs existent-ils sous forme écrite?
- Si oui, sont-ils précis, clairs, compréhensibles?
- Y a-t-il une continuité entre les objectifs de l'élémentaire et ceux du secondaire?

c) Priorité

- Dans l'ensemble des politiques du ministère de l'Education du Québec, l'aspect administratif ne l'emporte-t-il pas sur l'aspect éducatif qui devrait être la préoccupation essentielle de la commission scolaire et de l'école?

B. LES STRUCTURES DU SYSTEME D'EDUCATION

a) Les relations (ministère de l'Education, bureaux régionaux du ministère de l'Education, commissions scolaires). Le milieu s'interroge sur son degré d'autonomie par rapport au ministère de l'Education.

- Les commissions scolaires ont-elles raison de dire que toutes les décisions se prennent au ministère de l'Education?
- Les commissions scolaires ont-elles raison de se plaindre des lenteurs du ministère de l'Education?
- Jusqu'où le ministère de l'Education peut-il se rendre dans la décentralisation?
- Les bureaux régionaux devraient-ils devenir des centres de décisions?
- Dans le contexte actuel, quelle est, pour les commissions scolaires, l'utilité des bureaux régionaux?

b) Les caractéristiques des différents niveaux (ministère de l'Education, bureaux régionaux, commissions scolaires).

Il faut maintenant s'interroger sur les instances elles-mêmes et sur la perception qu'elles ont les unes des autres.

Ministère de l'Education

- Le rôle du ministère de l'Education est-il bien compris par les gens y oeuvrant et aussi par les gens des bureaux régionaux du ministère de l'Education et des commissions scolaires?
- Son action repose-t-elle sur une bonne coordination?

Bureaux régionaux du ministère de l'Education

Plan formel

- Les responsabilités des bureaux régionaux et leur niveau d'autonomie sont-ils clairement définis?

Plan vécu

- Les commissions scolaires acceptent-elles la présence de ces bureaux régionaux?

Commissions scolaires

Plan formel

- Les deux paliers, conseil des commissaires et comité exécutif, ne constituent-ils pas un double emploi?

Plan vécu

- Le conseil des commissaires exerce-t-il son pouvoir de délégation de certains droits, pouvoirs et obligations?
- La compétence des commissaires facilite-t-elle ou diminue-t-elle l'efficacité de l'administration scolaire?
- Jusqu'à quel point les commissaires laissent-ils primer l'individualisme (esprit de clocher) au détriment de la conscience collective?
- La coordination élémentaire-secondaire fait-elle l'objet d'une préoccupation sérieuse?
- Les parents, suite à la Loi 27–1971, ont un rôle important dans les comités d'école et les comités de parents.
  - Jusqu'à quel point comprennent-ils et acceptent-ils leur rôle à ce niveau?
  - Est-ce que la participation des parents y est vraiment efficace?

C. L'IMPLANTATION DES POLITIQUES DU MINISTERE DE L'EDUCATION

Le renouveau pédagogique entrepris depuis quelques années ne semble pas s'articuler dans un plan d'ensemble d'implantation de changements. Les changements originant du ministère de l'Education paraissent davantage plaqués que planifiés.

Jusqu'à quel point cette situation dépend-elle d'une lacune au niveau de la coordination et de la concertation entre les différents services de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire ou entre les diverses directions générales du ministère de l'Education?

a) Information

Il semble que certains des principaux agents de la pédagogie ne connaissant pas ou peu l'existence de documents fondamentaux du ministère de l'Education. Lorsqu'ils en connaissent l'existence, on en rencontre qui ne les ont pas reçus. . . S'ils les ont en main, il apparaît que ces principaux agents ont une connaissance plutôt globale et/ou floue de documents-clés, tels le Règlement numéro 7 et Les activités de détente et la formation à l'élémentaire.

Aussi, il importe de se poser les questions suivantes:

- Comment l'information circule-t-elle dans le milieu?
- Cette information est-elle réellement appropriée?
- Existe-t-il un processus planifié de diffusion de l'information?
- Les maillons de la chaîne (ministère de l'Education – école) agissent-ils tous?

b) Réalisation

Au niveau des écoles, deux situations retiennent l'attention:

- Il arrive que des principaux et des enseignants soient placés dans l'obligation d'appliquer tel ou tel changement sans aucune participation à la décision.

- On assiste quelquefois à une application de changement consécutive à une simple phase d'information des "exécutants".

Au niveau du ministère de l'Education, il semble que les responsables de différents programmes ne comptent que sur le travail des agents de développement pédagogique et sur l'utilisation, par le milieu, des journées de planification et d'évaluation.

D. LES RESSOURCES HUMAINES

a) Recrutement du personnel

- Le recrutement interne, quelquefois teinté d'esprit de clocher, permet-il les meilleurs choix?

- Les milieux isolés rencontrent des difficultés de recrutement car ils sont peu attirants pour les personnes compétentes.

- Il semble que le personnel professionnel non enseignant est peu varié dans les commissions scolaires à faible clientèle; il se limite souvent à un psychologue qui consacre la majorité de son temps à l'enfance inadaptée.

b) Le cumul de fonctions chez le personnel d'"hors-cadre" et de cadre de commissions scolaires

- Il semble que ce cumul entraîne une négligence de certains champs d'activités, surtout ceux de la pédagogie et des services aux étudiants, au profit des exigences administratives.

- On signale que le manque de temps empêche de réfléchir en vue de dépasser le quotidien.

c) Rémunération des cadres

- Pourquoi le salaire des "hors-cadres" et des cadres supérieurs d'une commission scolaire n'est-il pas subventionné de la même façon que celui des principaux et des enseignants?

d) Détermination des effectifs

- Le Document numéro 10[1] de la politique administrative et salariale résout-il efficacement les problèmes des écoles institutionnelles au niveau des cadres?

e) Formation et compétence

- Le personnel en place a-t-il la compétence qu'exige le système scolaire?

- La formation donnée dans les universités répond-elle aux besoins du système scolaire?

- Les principaux savent-ils ce que signifie administrer une école?

- Les enseignants savent-ils structurer et systématiser leur travail? On remarque chez plusieurs une propension à adopter UNE méthode d'enseignement.

---

(1) Le titre du Document numéro 10 est: Les règles administratives 1973/1974 des écoles élémentaires (concernant la détermination des effectifs en personnel de direction des écoles).

f) Perfectionnement

- Les activités de perfectionnement répondent-elles aux attentes du personnel?

- L'éloignement des grands centres rend-il plus difficile l'accès aux activités de perfectionnement?

- Les commissions scolaires à faible clientèle disposent-elles de ressources humaines capables d'assurer la responsabilité pratique du perfectionnement du personnel?

- Les commissions scolaires administrent-elles de façon rationnelle les sommes allouées par le ministère de l'Education aux fins de perfectionnement?

E. LES SERVICES DANS LE MILIEU

Les ressources humaines, financières et matérielles des commissions scolaires sont-elles suffisantes pour assurer les services nécessaires en vue d'atteindre les objectifs de l'enseignement élémentaire?

Cette question surgit du fait que les gens du milieu affirment ne pas disposer des ressources vitales pour réaliser certaines exigences.

A titre d'exemples, on peut signaler:

- l'application du Règlement numéro 7,
- la primauté à accorder à la pédagogie,
- l'animation pédagogique soutenue,
- l'organisation de services à l'enfance inadaptée,
- l'organisation du transport scolaire,
- l'entretien de l'équipement.

N.B. Tout au long de la recherche, il faudra garder en mémoire certaines réalités telles que:

- la faible densité de population sur un vaste territoire (nombre élevé de petites écoles),

- le territoire vaste, éloigné, isolé.

ANNEXE C
Appendice 1

OPERATION-CONSULTATION

Liste des organismes invités à la consultation

A. COMMISSIONS SCOLAIRES POUR CATHOLIQUES: (104)

La commission scolaire Abénakis (Ste-Claire)(1)
La commission scolaire d'Acton Vale
La commission scolaire d'Amos
La commission scolaire Ancienne-Lorette
La commission scolaire d'Arvida
La commission scolaire de l'Asbesterie (Asbestos)
La commission scolaire d'Aylmer (Aylmer-Est)
La commission scolaire de Barraute-Senneterre (Senneterre)
La commission scolaire de Beauceville (Beauceville-Est)
La commission scolaire de Beauharnois
La commission scolaire Belle-Rivière (Métabetchouan)
La commission scolaire de Bellechasse (St-Charles)
La commission scolaire de Bellefeuille (Macamic)(2)
La commission scolaire de Berthimis (Forestville)
La commission scolaire de Berthier-Dautraie (Berthierville)
La commission scolaire de Black Lake-Disraëli (Black Lake)
La commission scolaire de Chapais-Chibougamau (Chibougamau)
La commission scolaire de Chavigny (Trois-Rivières-Ouest)
La commission scolaire Chutes-Montmorency (Courville)
La commission scolaire de Coaticook
La commission scolaire Côte-de-Beaupré (Ste-Anne-de-Beaupré)
La commission scolaire Delisle (St-Coeur-de-Marie)

---

(1) Lorsque le nom de la commission scolaire diffère de celui de l'endroit de son siège social, ce dernier apparaît entre parenthèses.

(2) La commission scolaire de Bellefeuille s'est fusionnée avec les commissions scolaires de La Forêt et de Lac Abitibi, le 1er juillet 1974, sous le nom de commission scolaire Abitibi; elles ont demandé et obtenu la disparition de la commission scolaire régionale Lalonde.

La commission scolaire des Anses (Chandler)
La commission scolaire Des Basques (Trois-Pistoles)
La commission scolaire des Cèdres (St-Martin)
La commission scolaire des Chenaux (Ste Geneviève-de-Batiscan)
La commission scolaire Des Frontières (Sully)
La commission scolaire Des Montagnes (Ville-Dégelis)
La commission scolaire Des Rivières (Farnham)
La commission scolaire Deux-Montagnes (St-Joseph-du-Lac)
La commission scolaire de Dolbeau
La commission scolaire de l'Elan (St-Lazare)
La commission scolaire de Forillon (St-Maurice-de-l'Echourie)
La commission scolaire de Gagnon
La commission scolaire du Gouffre (Baie-St-Paul)
La commission scolaire Grand-Bois (St-Marc-des-Carrières)
La commission scolaire de Grand'Mère (Grand-Mère)
La commission scolaire de Grandpré (Louiseville)
La commission scolaire de Grande-Hermine (Gaspé)
La commission scolaire de la Haute Gatineau (Maniwaki)
La commission scolaire du Haut St-Maurice (La Tuque)
La commission scolaire de Huntingdon
La commission scolaire d'Iberville
La commission scolaire de l'Ile-Perrot (Ville de L'Ile-Perrot)
La commission scolaire Jean Chapais (St-Pascal)
La commission scolaire de Jean-Rivard (Plessisville)
La commission scolaire de Joutel-Matagami (Matagami)
La commission scolaire de La Forêt (Normétal)(1)
La commission scolaire de La Mitis (Mont-Joli)
La commission scolaire de La Pocatière
La commission scolaire La Sapinière (East Angus)
La commission scolaire de La Tourelle (Ste-Anne-des-Monts)
La commission scolaire La Vallière (St-Félicien)
La commission scolaire de Lac Abitibi (La Sarre)(1)
La commission scolaire du Lac-Mégantic (Ville de Lac Mégantic)
La commission scolaire du Lac St-Pierre (Baieville)
La commission scolaire du Lac-Témiscamingue (Ville-Marie)
La commission scolaire Laure-Conan (La Malbaie)
La commission scolaire Les Becquets (Deschaillons)

---

(1) Les commissions scolaires de La Forêt et de Lac Abitibi se sont fusionnées, le 1er juillet 1974, avec la commission scolaire de Bellefeuille, sous le nom de commission scolaire Abitibi; elles ont, de plus, demandé et obtenu la disparition de la commission scolaire régionale Lalonde.

La commission scolaire Les-Deux-Rives (Kénogami)
La commission scolaire Lévis-Sauvé (Mercier)
La commission scolaire du Long Sault (Lachute)
La commission scolaire Lotbinière (St-Agapit)
La commission scolaire Louis-Joliet (Hâvre St-Pierre)
La commission scolaire de Magog
La commission scolaire de Malartic
La commission scolaire Marie-Victorin (Ste-Croix)
La commission scolaire de Marieville
La commission scolaire de Monseigneur Matte (Paspébiac)
La commission scolaire Monseigneur Vachon (St-Raymond)
La commission scolaire Morilac (Windsor)
La commission scolaire de Napierville (Ville St-Rémi)
La commission scolaire Nord-Joli (St-Félix-de-Valois)
La commission scolaire de Normandie (St-Tite)
La commission scolaire de Normandin
La commission scolaire Nouvelle-Beauce (Ste-Marie)
La commission scolaire de Pontiac (Fort-Coulonge)
La commission scolaire de Port-Cartier
La commission scolaire Port-Royal (St-Léonard d'Aston)
La commission scolaire de Portneuf (Donnacona)
La commission scolaire Prince-Daveluy (Princeville)
La commission scolaire Provençal (St-Césaire)
La commission scolaire de Quévillon (Lebel-sur-Quévillon)
La commission scolaire de Ristigouche (Matapédia)
La commission scolaire Roberval
La commission scolaire de Rocher-Percé (Grande-Rivière)
La commission scolaire de St-Joseph
La commission scolaire de Saint-Pamphile (devenue L'Islet-Sud) (St-Pamphile)
La commission scolaire de Schefferville
La commission scolaire Seigneurie (Papineauville)
La commission scolaire de Shawinigan
La commission scolaire de Soulanges (St-Polycarpe)
La commission scolaire de Tadoussac
La commission scolaire de Témiscouata (Cabano)
La commission scolaire de Tracadièche (Maria)
La commission scolaire Tracy (St-Joseph-de-Sorel)
La commission scolaire Trois-Saumons (L'Islet-sur-Mer)
La commission scolaire de Val d'Accueil (St-Siméon)
La commission scolaire Vallée-de-la-Lièvre (Buckingham)
La commission scolaire Vallée-de-Mistassini (Mistassini)
La commission scolaire de Varennes

La commission scolaire de Vaudreuil
La commission scolaire de Warwick
La commission scolaire de Warterloo

B. COMMISSIONS SCOLAIRES DISSIDENTES POUR CATHOLIQUES: (3)

La commission scolaire de Greenfield Park (diss)
La commission scolaire de Leeds Sud (diss) (Kinnear's Mills)
La commission scolaire de Portage-du-Fort (diss)

C. COMMISSIONS SCOLAIRES POUR PROTESTANTS: (9)

La commission scolaire Greater Hull (Aylmer-Est)
La commission scolaire de Greater Québec
La commission scolaire protestante de Greater Seven Islands (Sept-Iles)
La commission scolaire Laurenvale (Rosemère)
La commission scolaire de Lennoxville District (Lennoxville)
La commission scolaire protestante Pontiac (Shawville)
La commission scolaire de Richelieu Valley (Beloeil)
La commission scolaire de Saguenay (Arvida)
La commission scolaire protestante St.Maurice (Trois-Rivières)

D. ASSOCIATIONS FRANCAISES CATHOLIQUES: (14)

L'Association coopérative des chantiers pédagogiques de Québec
L'Association d'éducation préscolaire du Québec
L'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ)
L'Association des cadres de Montréal (A.C.M.)
L'Association des directeurs généraux des commissions scolaires (ADIGECS)
L'Association des professionnels de l'orientation du Québec (APOQ)
L'Association des professionnels non enseignants du Québec
L'Association des psychologues scolaires
L'Association des services aux étudiants du Québec
Le Conseil du Québec de l'enfance exceptionnelle (C.Q.E.E.)
La Corporation des conseillers en orientation
La Corporation des enseignants du Québec (CEQ)
La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (FCSCQ)
La Fédération des principaux du Québec (FPQ)

E. ASSOCIATIONS ANGLAISES CATHOLIQUES: (7)

Association of Directors of English Education
Federation of English Catholic Teachers Inc.
Kindergarten Primary Teachers' Association (K.P.A.P.)
Provincial Association of Catholic Teachers (P.A.C.T.)
Québec Association of Catholic School Administrators (QACSA)
Québec Personnel and Guidance Association
Québec Special Educators' Association (Q.S.E.A.)

F. ASSOCIATIONS ANGLAISES PROTESTANTES: (3)

Provincial Association of Protestant Teachers of Québec (P.A.P.T.)
Québec Association of Protestant School Boards (QAPSB)
Québec Association of School Administrators (Q.A.S.A.)

G. ASSOCIATIONS DE COMMISSIONS SCOLAIRES POUR CATHOLIQUES: (17)

L'Association des commissions scolaires de la Gaspésie (ACS-1a)
L'Association des commissions scolaires du Bas St-Laurent-Matapédia (ACS-1b)
L'Association des commissions scolaires de Portage-Taché (ACS-2)
L'Association des commissions scolaires de Québec Sud et Nord (ACS-3 et ACS-15)
L'Association des commissions scolaires de Sherbrooke (ACS–4)
L'Association des commissions scolaires du Centre du Québec (ACS–5)
L'Association des commissions scolaires de St-Hyacinthe (ACS–6)
L'Association des commissions scolaires de la Vallée du Richelieu (ACS–7)
L'Association des commissions scolaires de Valleyfield (ACS–8)
L'Association des commissions scolaires de Montréal (ACS–9)
L'Association des commissions scolaires Laurentienne (ACS–10)
L'Association des commissions scolaires d'Outaouais-Papineau (ACS–11)
L'Association des commissions scolaires des Mines (ACS–12)
L'Association des commissions scolaires de Joliette (ACS–13)
L'Association des commissions scolaires de Trois-Rivières (ACS–14)
L'Association des commissions scolaires du Saguenay-Lac St-Jean (ACS–16)
L'Association des commissions scolaires de la Côte-Nord du Golfe (ACS–17)

H. BUREAUX REGIONAUX DU MINISTERE DE L'EDUCATION: (10)

Le Bureau régional du Bas St-Laurent-Gaspésie (Région 1)
Le Bureau régional du Saguenay/Lac St-Jean (Région 2)
Le Bureau régional de Québec (Région 3)
Le Bureau régional de Trois-Rivières (Région 4)
Le Bureau régional des Cantons de l'Est (Région 5)
Le Bureau régional de Montréal-Centre-Nord (Région 6 CN) (1)
Le Bureau régional de Montréal-Sud (Région (6 S) (1)
Le Bureau régional de l'Outaouais (Région 7)
Le Bureau régional du Nord-Ouest (Région 8)
Le Bureau régional de la Côte-Nord (Région 9)

---

(1) La région de Montréal comprend maintenant trois (3) bureaux régionaux:

1– Le Bureau régional de Montréal – Centre (Région 6a)
2– Le Bureau régional de Montréal – Sud (Région 6b)
3– Le Bureau régional de Montréal – Nord (Région 6c)

ANNEXE C
Appendice 2

LES MEMOIRES PRESENTES AU GROUPE COMMEL

ANALYSE DE LA REPONSE ET DE L'ABSTENTION

Du projet de consultation, il n'y a eu que deux cas hors échantillon: il s'agissait de deux associations de commissions scolaires pour catholiques qui ne comptaient qu'une ou aucune commission scolaire de 3,500 élèves et moins.

L'univers est ainsi constitué de 165 consultés, les deux cas hors échantillon ayant été soustraits.

DETERMINATION DE L'UNIVERS

A LA PHASE – CONSULTATION – "MEMOIRES"

ECHANTILLON:		
Commissions scolaires pour catholiques	104	
Commissions scolaires dissidentes pour catholiques	3	
Commissions scolaires pour protestants	9	
Associations françaises catholiques	14	
Associations anglaises catholiques	7	
Associations anglaises protestantes	3	
Associations de commissions scolaires pour catholiques	17	
Bureaux régionaux du ministère de l'Education	10	
		167
HORS ECHANTILLON:		
Associations de commissions scolaires pour catholiques ne comptant qu'une ou aucune commission scolaire de 3,500 élèves et moins.	2	
		2
UNIVERS:		165

TAUX DE REPONSE ET D'ABSTENTION

A LA PHASE – CONSULTATION – "MEMOIRES"

UNIVERS:	165	
Ont répondu à l'appel	147	89%
N'ont pas répondu à l'appel	18	11%
Commissions scolaires pour catholiques:	104	
Ont répondu à l'appel par un mémoire	101	97%
– individuel 78 (75%) – de groupes 23 (22%)		
N'ont pas fait parvenir de mémoire	3	3%
Commissions scolaires pour protestants (1)	9	
Ont répondu à l'appel par un mémoire	8	89%
N'a pas fait parvenir de mémoire	1	11%
Commissions scolaires dissidentes pour catholiques (2)	3	
A fait parvenir un mémoire	0	0%
N'ont pas fait parvenir de mémoire	3	100%

(1) Du groupe de 10 commissions scolaires pour protestants non comprises dans la consultation parce qu'elles ont délégué leur enseignement élémentaire à une commission scolaire régionale en vertu de l'article 495a de la Loi de l'instruction publique, une commission scolaire régionale a fait parvenir un mémoire pour deux d'entre elles.

(2) Les commissions scolaires dissidentes pour protestants étant responsables des niveaux d'enseignement élémentaire et secondaire sont exclues de la consultation comme toutes les commissions scolaires responsables de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement secondaire.

Associations de commissions scolaires pour catholiques:	15	
Ont fait parvenir un mémoire	11	73%
N'ont pas fait parvenir de mémoire	4	27%
Bureaux régionaux du ministère de l'Education:	10	
Ont fait parvenir un mémoire	7	70%
N'ont pas fait parvenir de mémoire	3	30%
Associations françaises catholiques:	14	
Ont fait parvenir un mémoire	10	71%
N'ont pas fait parvenir de mémoire	4	29%
Associations anglaises catholiques:	7	
Ont fait parvenir un mémoire	6	86%
N'a pas fait parvenir de mémoire	1	14%
Associations anglaises protestantes:	3	
Ont fait parvenir un mémoire	2	67%
N'a pas fait parvenir de mémoire	1	33%

ANALYSE DE LA REPONSE ET DE L'ABSTENTION

(Voir tableau pages 188 et 189)

Commissions scolaires, associations de commissions scolaires, bureaux régionaux, organismes professionnels.

Résultat:

En fonction de l'univers de 165 consultés, il a été obtenu un taux de réponse de 89% et un taux d'abstention de 11%.

Observation:

Bien que 146 consultés aient répondu à son invitation, COMMEL n'a reçu que 122 mémoires. Cela est dû au fait que certains mémoires furent rédigés par des groupes de commissions scolaires.

Commissions scolaires pour catholiques

Résultat:

De l'univers de 104 commissions scolaires pour catholiques, 101 répondirent à l'appel, soit un taux de réponse de 97%.

Observation:

De ces 101 commissions scolaires, 78 commissions scolaires répondirent individuellement à l'invitation de COMMEL, alors que 23 commissions scolaires répondirent en groupe.

Commissions scolaires pour protestants

Résultat:

De l'univers de 9 commissions scolaires pour protestants, 8 commissions scolaires répondirent à l'appel, soit un taux de réponse de 89%.

Observation:

10 autres commissions scolaires pour protestants avaient délégué leurs pouvoirs à la commission scolaire régionale. (Article 495a de la Loi de l'instruction publique). Une commission scolaire régionale a fait parvenir un mémoire pour les deux commissions scolaires sous sa juridiction.

Commissions scolaires dissidentes pour catholiques

Résultat:

De l'univers de 3 commissions scolaires dissidentes pour catholiques, le taux de réponse fut de 0%.

Observation:

Deux de ces trois commissions comptent moins de vingt (20) élèves chacune.

Association de commissions scolaires pour catholiques

Résultat:

De l'univers de 15 associations de commissions scolaires pour catholiques, 11 firent parvenir un mémoire, soit un taux de réponse de 73%.

Bureaux régionaux du ministère de l'Education

Résultat:

De l'univers de 10 bureaux régionaux, 7 firent parvenir un mémoire, soit un taux de réponse de 70%.

Associations françaises catholiques

Résultat:

De l'univers de 14 associations françaises catholiques, 10 firent parvenir un mémoire, soit un taux de réponse de 71%.

Observation:

De ces 10 répondants, la Corporation des enseignants du Québec, l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires et la Fédération des principaux du Québec ont complété leur participation en décembre, janvier et février.

Associations anglaises catholiques

Résultat:

De l'univers de 7 associations anglaises, 6 firent parvenir un mémoire, soit un taux de réponse de 86%.

Associations anglaises protestantes

Résultat:

De l'univers de 3 associations anglaises protestantes, 2 firent parvenir un mémoire, soit un taux de réponse de 67%.

ANNEXE D

DOCUMENT SUR LES OBJECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE

PREAMBULE

A. Raison d'être de ce document

Voulant appuyer son étude sur les objectifs poursuivis au niveau élémentaire, le Groupe COMMEL a vainement cherché un texte officiel du ministère de l'Education consacré aux objectifs de l'enseignement élémentaire. Il a donc décidé d'élaborer un document de cet ordre, pour sa propre gouverne.

B. Contenu et structure du document

Le document présente les objectifs de l'éducation au Québec, plus spécialement ceux de l'élémentaire, tels qu'ils apparaissent de façon diffuse dans les textes officiels du ministère de l'Education. La présentation générale de ces objectifs est toutefois le fruit d'un travail d'analyse effectué par les membres du Groupe COMMEL.

C. Conclusion

Il ne faut pas chercher dans le présent document une vision exhaustive de ce que devraient être les objectifs de l'élémentaire de tout système d'éducation.

Il ne s'agit que d'un outil, élaboré par le Groupe COMMEL, à partir de documents officiels du ministère de l'Education du Québec, dans le but de bâtir la recherche sur le fond des choses.

– LES OBJECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE AU QUEBEC –

Objectif de l'éducation	Objectifs du système d'éducation	Objectif général de l'enseignement élémentaire	Objectifs particuliers de l'élémentaire	Objectifs de chacun des cycles de l'élémentaire	Conclusion	Remarques
Développer chaque personne de façon équilibrée et intégrale aux points de vue physique, intellectuel, social, affectif, moral et religieux.	Donner à chacun la possibilité de s'instruire. Rendre accessibles à chacun les études les mieux adaptées à ses aptitudes et à ses goûts. Préparer l'individu à la vie en société.	Fournir à l'enfant de 6 à 11 ans les outils permanents d'apprentissage, tant dans sa vie scolaire qu'extra-scolaire, présente et future. (1)	Aspect physique: Habituer l'enfant à réagir avec adresse et rapidité dans les diverses tâches motrices. Aspect intellectuel: – Habituer l'enfant à imaginer et à créer sous diverses formes d'expression artistique. – Habituer l'enfant à percevoir, à observer, à se rappeler, à s'informer, à distinguer, à approfondir, à se poser des questions, à voir d'un oeil critique, à juger objectivement, à comprendre, à expérimenter des réponses. – Habituer l'enfant à travailler méthodiquement. Aspect socio-affectif: – Habituer l'enfant à s'adapter à des situations nouvelles. – Habituer l'enfant à poser des actes libres et responsables. Aspect moral et/ou religieux: – Habituer l'enfant à agir selon les principes de sa foi.	6, 7, 8 ans (2) Apprendre à l'enfant les techniques de base: lecture écriture calcul. Initier l'enfant aux éléments de base d'une formation physique, civique, morale et religieuse. 9, 10, 11 ans (3) Entraîner l'enfant à l'usage le plus personnel possible des modes d'apprentissage développés au 1er cycle. Initier l'enfant aux méthodes de travail personnel et d'équipe. Faire explorer à l'enfant son propre milieu.	FORMER L'ENFANT PLUS QUE L'INFORMER	Dans la poursuite des des objectifs de l'enseignement élémentaire, on doit tenir compte des différences individuelles entre les enfants dans l'organisation pédagogique. L'action éducative doit tenir compte des caractéristiques psychologiques propres à chaque âge.

(1) *Cet objectif général sera atteint en faisant réaliser par l'enfant la maîtrise du plus grand nombre de moyens d'expression et de communication et en favorisant son adaptabilité à une société en évolution.*

(2) *Aux groupes d'âge 6 ans, 7 ans et 8 ans, correspond l'expression "1er cycle", utilisée dans le Rapport de la commission royale d'enquête sur l'éducation dans la province de Québec.*

(3) *Aux groupes d'âge 9 ans, 10 ans et 11 ans, correspond l'expression "2e cycle", utilisée dans le Rapport de la commission royale d'enquête sur l'éducation dans la province de Québec.*

REFLEXIONS SUR L'OBJECTIF

Etant donné que COMMEL a comme mandat l'étude systématique de l'organisation et du fonctionnement des commissions scolaires et des écoles au niveau élémentaire, il est impératif de se pencher d'abord sur la nature et plus particulièrement, sur l'objectif général du ministère de l'Education et sur l'objectif dérivé de l'élémentaire.

Un relevé d'objectifs dans les principaux documents présente une centaine d'objectifs plus ou moins semblables ou complémentaires. La cause principale de cette diversité semble être que le concept "objectif" n'est jamais défini, que son sens est flou, qu'on le confond avec "fin", "but", moyens, activités, etc . . .

Pour fin administrative, donc pour planification, organisation, direction, évaluation, contrôle, "OBJECTIF" doit être pris dans son sens strict de RESULTATS SOUHAITES, DECIDES, PLANIFIES.

Ainsi défini, l'objectif commande, canalise, coordonne, intègre les sous-objectifs, les objectifs dérivés, les activités, les moyens, les étapes, les programmes, etc. Le personnel, la direction, l'organisation structurelle, le système d'information, la communication, le style de gestion sont normalement en fonction de la réalisation la plus efficace de l'objectif.

Pour qu'il soit efficace, l'objectif doit être clair, précis, particulier, réaliste, vérifiable, et si possible, quantifiable.

Chaque entité de l'organisation structurelle, aussi bien le Ministère que l'individu, doit participer de façon propre à la réalisation de l'objectif. Un objectif bien défini rend possible décision, évaluation, contrôle, correction.

L'objectif, si bien compris, est une nécessité pour une bonne administration, une bonne organisation, un bon fonctionnement: d'où l'importance pour COMMEL de le considérer.

Si on voulait tenter de définir un objectif de l'éducation, toujours à partir des objectifs qui ont été sortis des documents, on pourrait hasarder le suivant:

> Former des personnalités équilibrées et structurées, en particulier capables de penser, de vouloir et d'aimer, capables de s'exprimer, de communiquer, capables d'innover, de s'adapter au milieu, selon leur niveau de développement psychique.

Dans la réalisation de cet objectif, qu'est-ce qu'apporte ou que peut apporter chaque niveau de l'élémentaire en particulier?

BIBLIOGRAPHIE

Activités de détente et la formation à l'élémentaire (Les). Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 48p.

Ecole coopérative, polyvalence et progrès continu (L'). Commentaires sur le règlement numéro 1 du ministère de l'Education. Documents d'éducation numéro 2. Québec, Ministère de l'Education, Service d'information, 1966. 117p.

Ecole, milieu de vie à l'élémentaire (L'). Guide d'élaboration du devis pédagogique et du programme technique pour l'aménagement d'une école élémentaire. Numéro 1. Québec, Ministère de l'Education, 36 p.

Programmes d'études des écoles élémentaires (Les). Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire (Service des Programmes).

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec. Tome 1, Québec, 1963 et Tome 2, Québec, 1964.

Règlement numéro 7 du ministère de l'Education. Arrêté en conseil numéro 1497 du 27 avril 1971 tel qu'amendé par l'arrêté en conseil numéro 1344 du 16 mai 1972. Québec, Ministère de l'Education, 1972. 23p.

ANNEXE E

OPERATION – QUESTIONNAIRE

SPECIMENS

QUESTIONNAIRE DU BUREAU REGIONAL

QUESTIONNAIRE DU PRINCIPAL

FEUILLE-REPONSE

SPECIMEN

QUESTIONNAIRE DU BUREAU REGIONAL

PREMIERE PARTIE

Q.1 Indiquez le nom du bureau régional _____

Q.2 Indiquez le nombre de répondants _____

DEUXIEME PARTIE

Q.1 Par rapport aux commissions scolaires dispensant l'enseignement élémentaire, qu'est-ce qu'un bureau régional?

Q.2 Quels sont les objectifs poursuivis par le bureau régional qui concernent les commissions scolaires de niveau élémentaire?

Q.3 L'objectif de l'éducation au Québec pourrait s'énoncer ainsi:

DES PERSONNALITES EQUILIBREES ET STRUCTUREES, EN PARTICULIER CAPABLES D'APPRENDRE, DE PENSER, DE VOULOIR ET D'AIMER, CAPABLES DE S'EXPRIMER, DE COMMUNIQUER, CAPABLES D'INNOVER, DE S'ADAPTER AU MILIEU, SELON LEUR NIVEAU DE DEVELOPPEMENT PSYCHIQUE.

En quoi, le bureau régional concourt-il à la réalisation de cet objectif, au niveau élémentaire?

SPECIMEN

Q.4 Quelles sont les principales activités du bureau régional qui concernent les commissions scolaires de niveau élémentaire?

Q.5 Comment chacune des activités énumérées en quatre (4) contribue-t-elle à la réalisation de l'objectif de l'éducation au Québec?

Q.6 De quelle façon le bureau régional décide-t-il et planifie-t-il ses activités qui concernent les commissions scolaires de niveau élémentaire?

Q.7 A partir de quels critères et de quelle façon le bureau régional évalue-t-il ses activités qui concernent les commissions scolaires de niveau élémentaire?

Q.8 Quelles relations le bureau régional entretient-il avec:

A) les conseils des commissaires,
B) les directeurs généraux des commissions scolaires,
C) les directeurs de services des commissions scolaires,
D) les principaux d'école et les principaux adjoints,
E) les comités de parents et les comités d'école,
D) autres?

SPÉCIMEN

Pourquoi? Sur quels sujets?

Q.9 Quelles informations le bureau régional doit-il posséder pour réaliser ses objectifs qui concernent les commissions scolaires de niveau élémentaire?

Q.10 Par quels moyens la coordination est-elle assurée entre le bureau régional et les commissions scolaires qui dispensent l'enseignement élémentaire?

Q.11 Signalez tout autre fait pertinent, relatif au travail du bureau régional, des commissions scolaires de niveau élémentaire, etc.

SPÉCIMEN

QUESTIONNAIRE DU PRINCIPAL

DEUXIEME PARTIE

Q.1 Qu'est-ce qu'un principal d'école?

Q.2 Quels objectifs poursuit un principal d'école?

Q.3 L'objectif de l'éducation au Québec pourrait s'énoncer ainsi:

DES PERSONNALITES EQUILIBREES ET STRUCTUREES, EN PARTICULIER CAPABLES D'APPRENDRE, DE PENSER, DE VOULOIR ET D'AIMER, CAPABLES DE S'EXPRIMER, DE COMMUNIQUER, CAPABLES D'INNOVER, DE S'ADAPTER AU MILIEU, SELON LEUR NIVEAU DE DEVELOPPEMENT PSYCHIQUE.

En quoi, le principal d'école concourt-il à la réalisation de cet objectif?

Q.4 Quelles sont les principales activités du principal d'école?

Q.5 Comment chacune des activités énumérées en quatre (4) contribue-t-elle à la réalisation de l'objectif de l'éducation au Québec?

Q.6 De quelle façon sont décidées et planifiées les activités du principal d'école?

Q.7 A partir de quels critères et de quelle façon sont évaluées les activités du principal d'école?

SPÉCIMEN

Q.8 Quelles relations le principal d'école entretient-il avec:

A) le personnel de son école,
B) les autres écoles de la commission scolaire,
C) les parents des élèves de son école,
D) le directeur général,
E) les différents services de la commission scolaire,
F) autres?

Pourquoi? Sur quels sujets?

Q.9 Quelles sont les connaissances (la préparation) nécessaires au principal d'école pour qu'il accomplisse efficacement ses fonctions?

Q.10 Quelles sont les informations nécessaires à un principal d'école pour qu'il accomplisse efficacement ses fonctions?

Q.11 Quels sont les mécanismes de communication nécessaires à la réalisation des fonctions du principal d'école?

Q.12 Par quels moyens la coordination est-elle assurée à l'intérieur de l'école?

Q.13 Par quels moyens l'action de l'école est-elle coordonnée avec celle des autres écoles de la commission scolaire?

Q.14 Signalez des améliorations quant à la formation et au perfectionnement de votre personnel.

Q.15 Signalez tout autre fait concernant le travail du principal d'école, les activités générales de l'école et de la commission scolaire, etc.

SPECIMEN

Feuille-Réponse

Numéro de la question

Identifier chaque page par le numéro de la question à laquelle vous répondrez. Ne jamais répondre à plus d'une question sur chaque feuille.

SITUATION ACTUELLE	AMELIORATION SUGGEREE

SPÉCIMEN

ANNEXE F

L'ECHANTILLON

LES COMMISSIONS SCOLAIRES SELECTIONNEES:

COMMISSION SCOLAIRE	REGION (*)	CENTRE ADMINISTRATIF	POPULATION				RELIGION	
			0 – 1499	1500 – 1999	2000 – 2999	3000 – 3499	CATHOLIQUE	PROTESTANTE
Amos (d')	8	Amos				X	X	
Delisle	2	St-Coeur de Marie		X			X	
Jean Chapais	3	St-Pascal			X		X	
Lac-Mégantic (du)	5	Ville de Lac Mégantic			X		X	
Laurenvale	6CN	Rosemère			X			X
Les Becquets	4	Deschaillons	X				X	
Louis-Joliet	9	Hâvre St-Pierre	X				X	
Nord-Joli	6CN	St-Félix-de-Valois				X	X	
protestante Pontiac	7	Shawville	X					X
Rocher-Percé (de)	1	Grande-Rivière		X			X	

(*) Régions administratives du ministère de l'Education
1–du Bas St-Laurent-Gaspésie
2–du Saguenay/Lac St-Jean
3–de Québec
4–de Trois-Rivières
5–des Cantons de l'Est
6CN–de Montréal-Centre-Nord
7–de l'Outaouais
8–du Nord-Ouest
9–de la Côte-Nord

LES BUREAUX REGIONAUX DU MINISTERE DE L'EDUCATION SELECTIONNES:

le bureau régional du Bas St-Laurent-Gaspésie (Rimouski)
le bureau régional de l'Outaouais (Hull)
le bureau régional de Québec (Québec)

ANNEXE G

TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE

DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

DES 10 COMMISSIONS SCOLAIRES DE L'ECHANTILLON

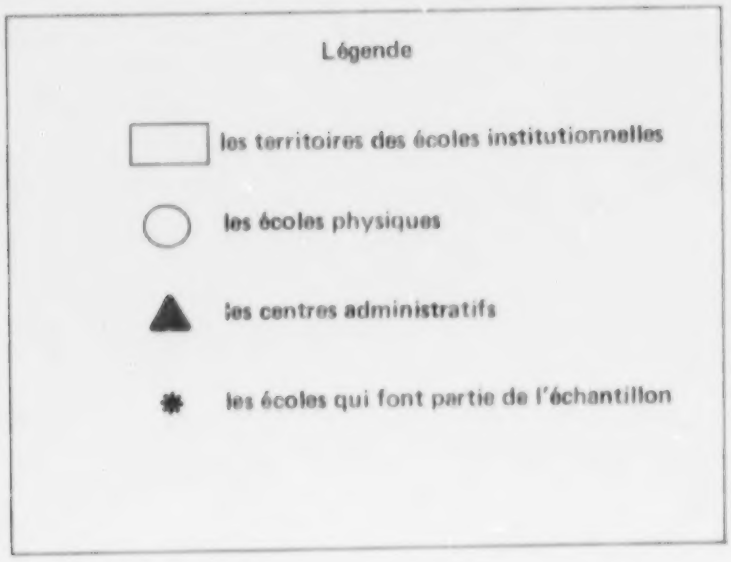


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE D'AMOS

REGION ADMINISTRATIVE DU NORD-OUEST

ANNEE 1973 – 74

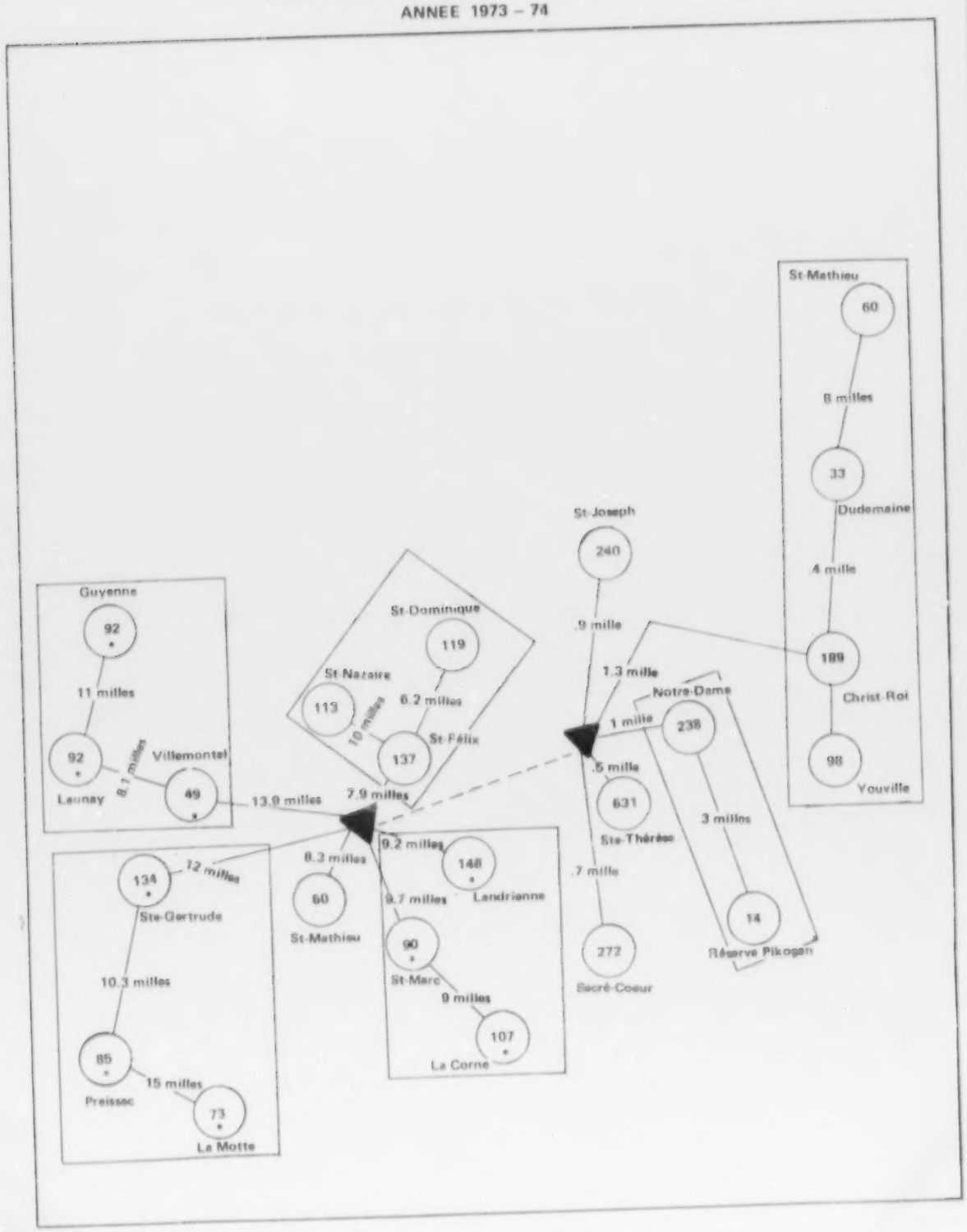


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE DELISLE

REGION ADMINISTRATIVE DU SAGUENAY LAC ST-JEAN

ANNEE 1973 – 74

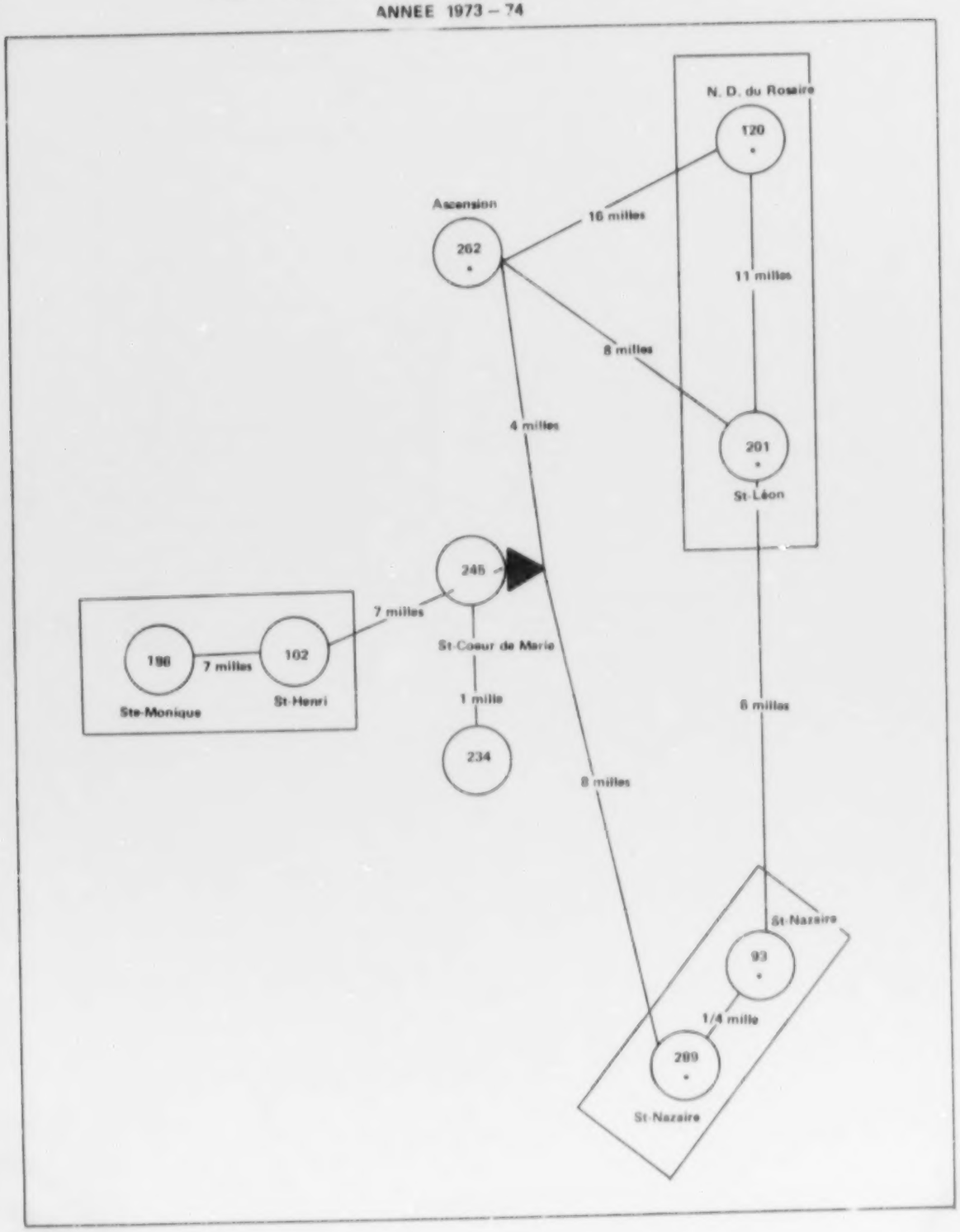


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES
COMMISSION SCOLAIRE JEAN CHAPAIS
REGION ADMINISTRATIVE DE QUEBEC
ANNEE 1973 – 74

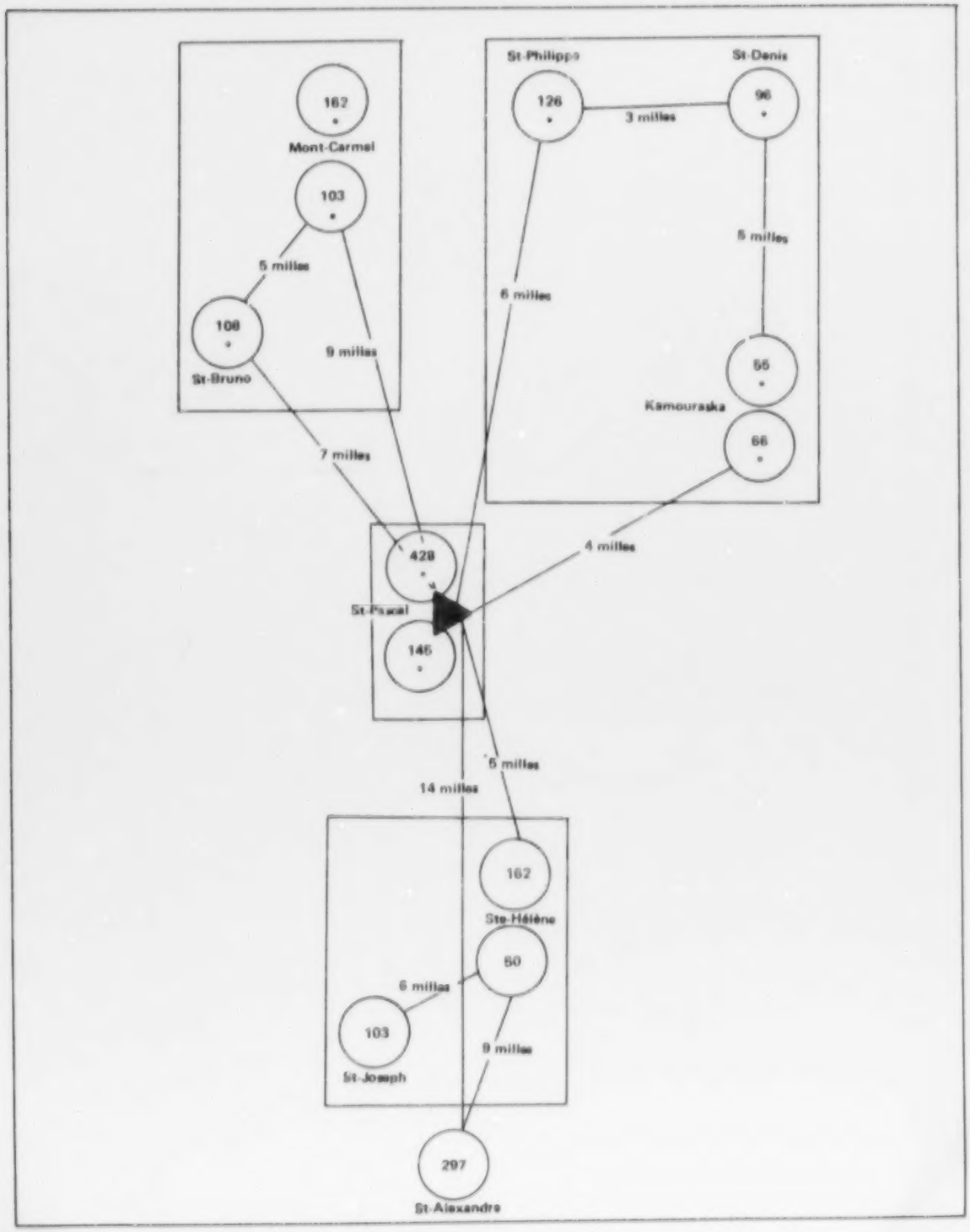


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE DU LAC-MEGANTIC

REGION ADMINISTRATIVE DES CANTONS DE L'EST

ANNEE 1973 – 74

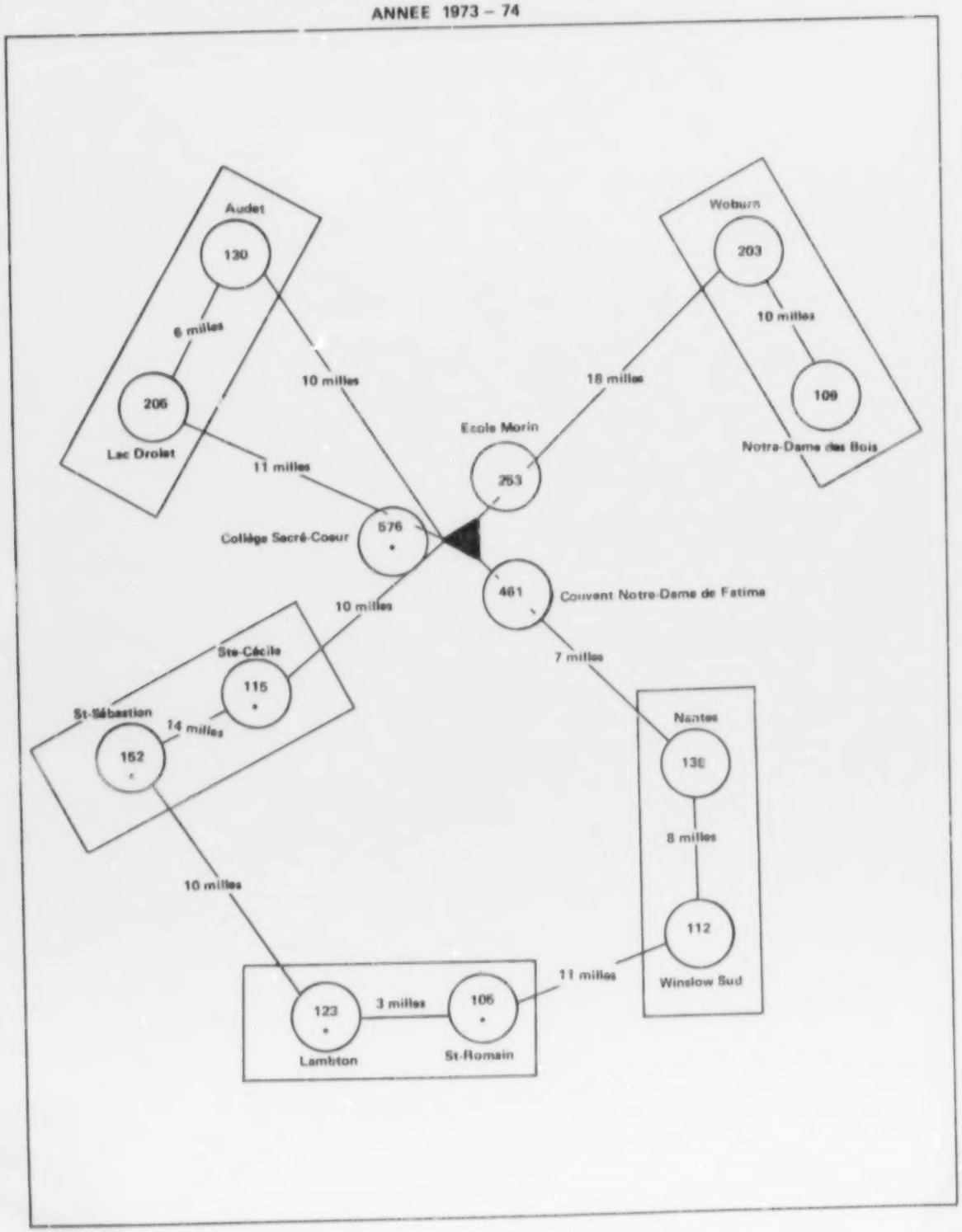


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE LAURENVALE

REGION ADMINISTRATIVE DE MONTREAL-CENTRE-NORD

ANNEE 1973 – 74

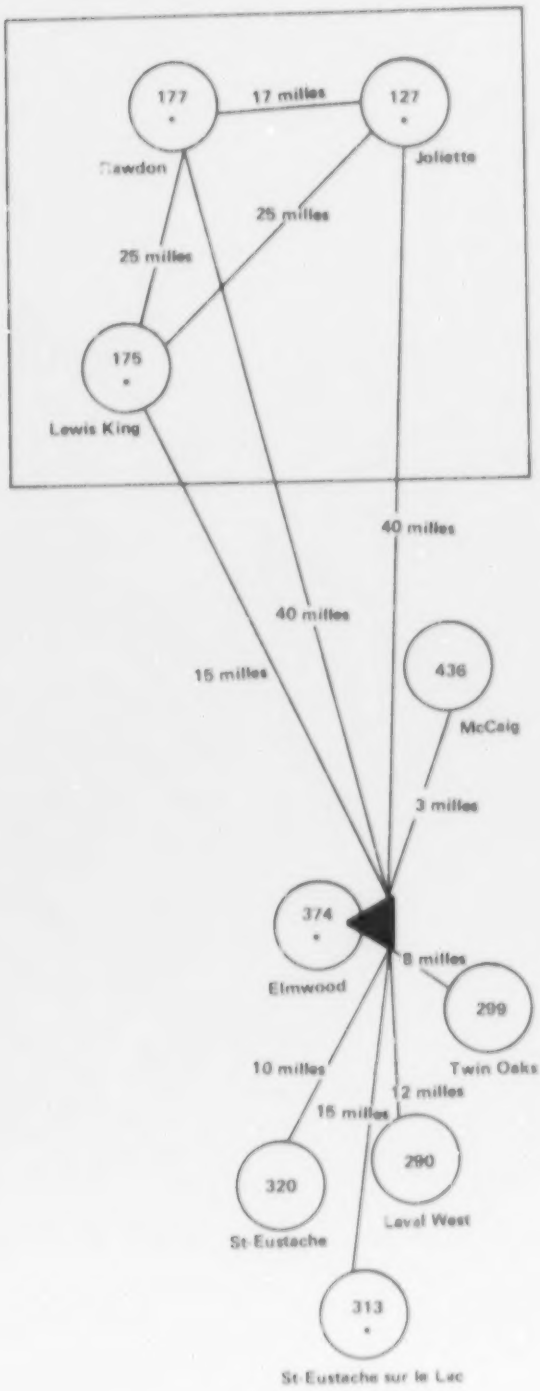


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE LES BECQUETS

REGION ADMINISTRATIVE DE TROIS-RIVIERES

ANNEE 1973 – 74

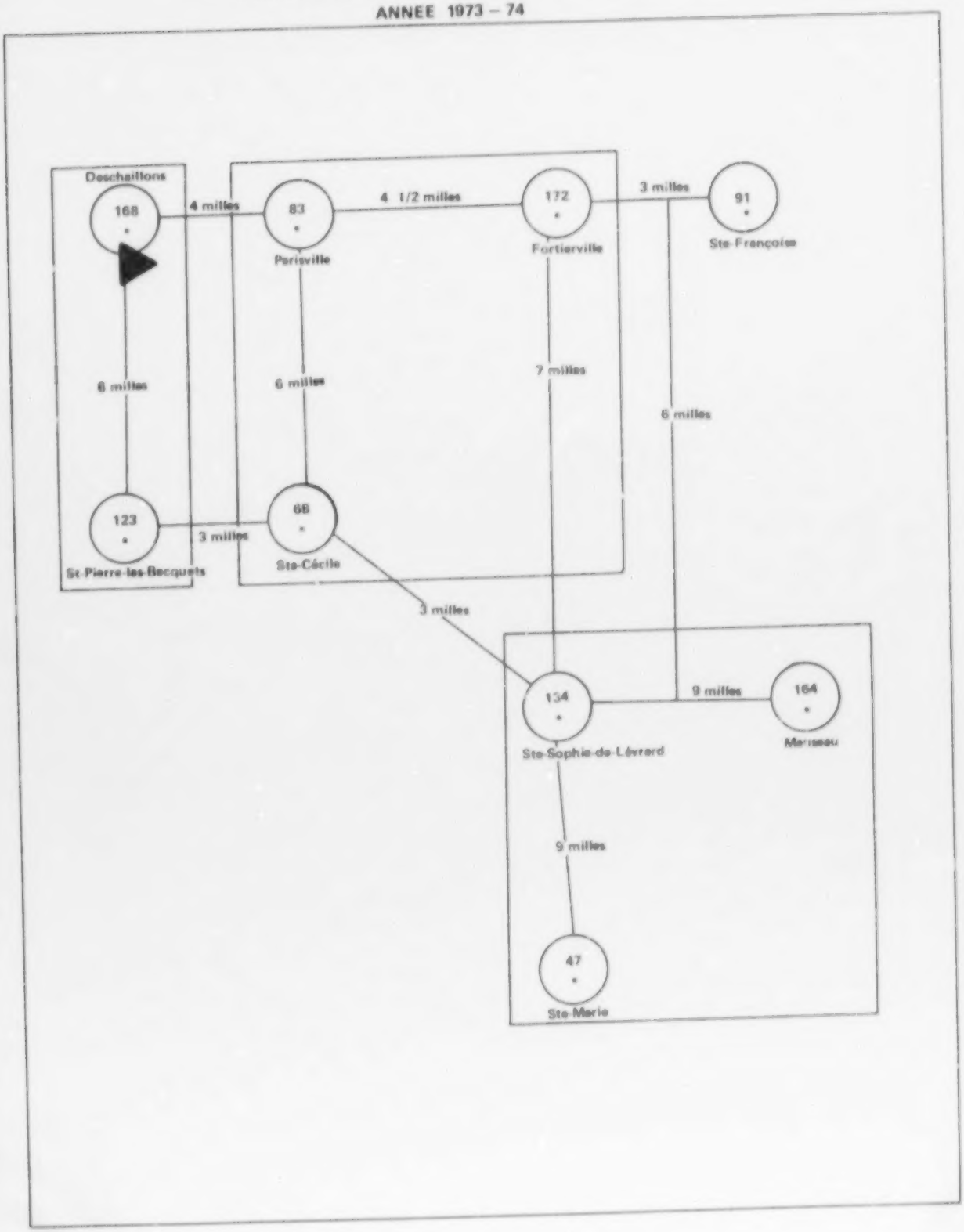


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE LOUIS-JOLIET

REGION ADMINISTRATIVE DE LA COTE-NORD

ANNEE 1973 – 74

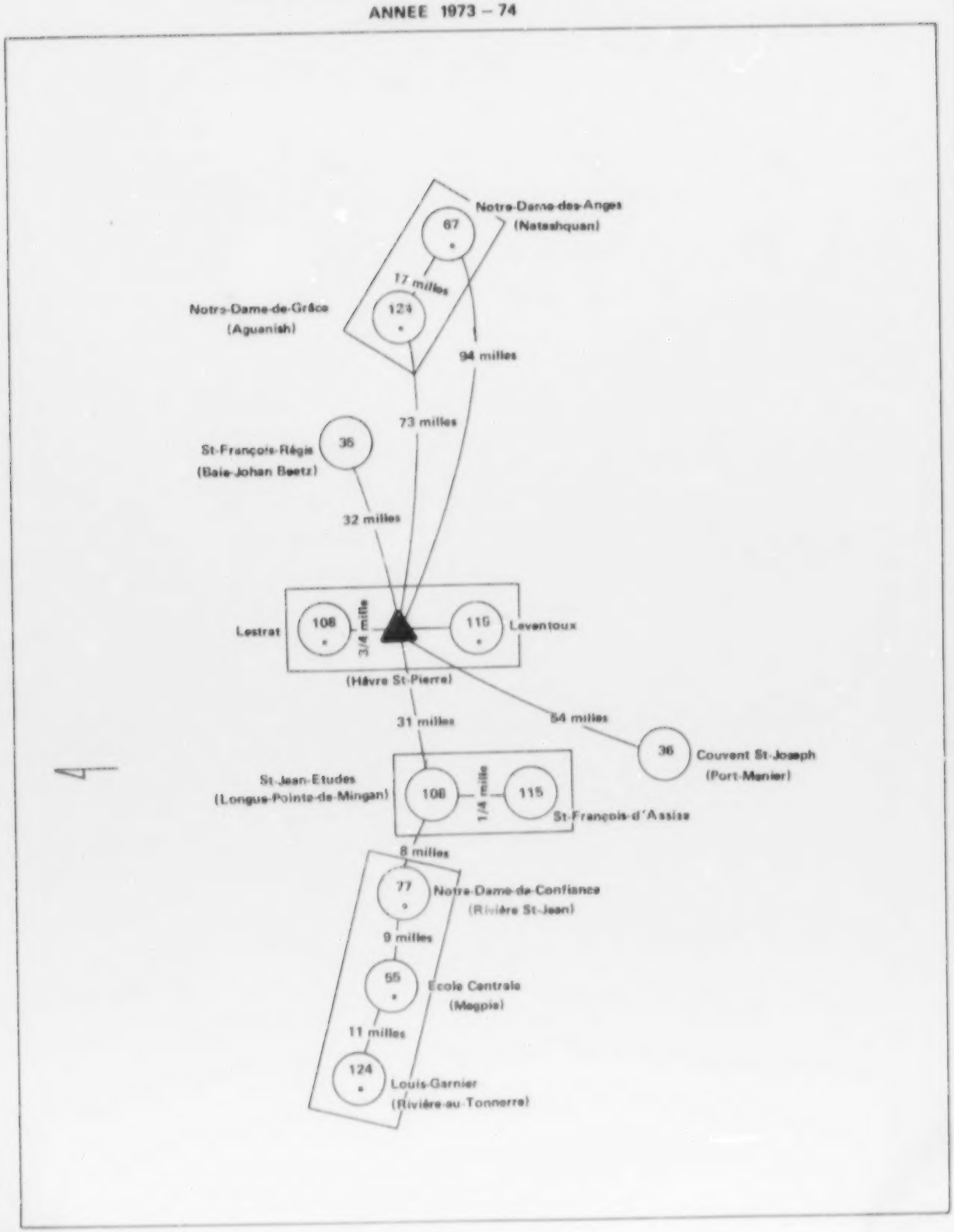


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE NORD-JOLI

REGION ADMINISTRATIVE DE MONTREAL – CENTRE-NORD

ANNEE 1973 – 74

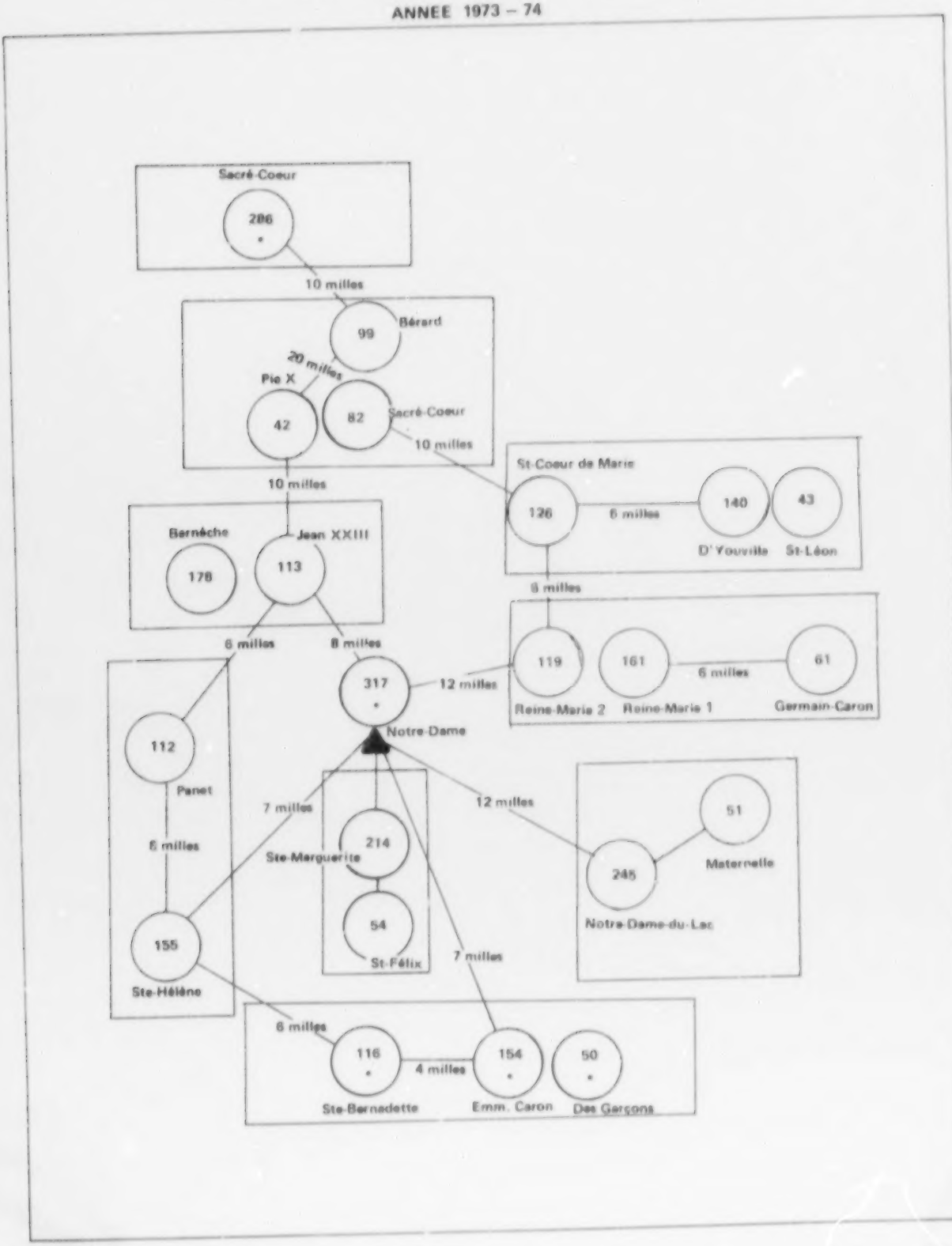


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE PROTESTANTE PONTIAC

REGION ADMINISTRATIVE DE L'OUTAOUAIS

ANNEE 1973 – 74

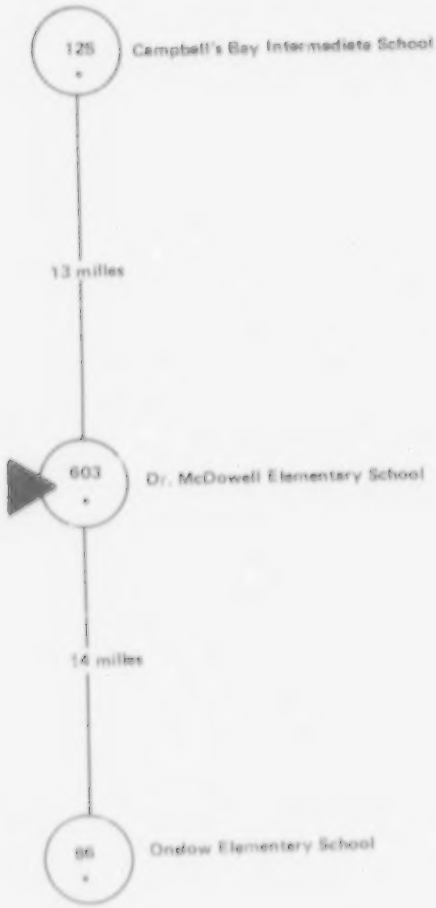
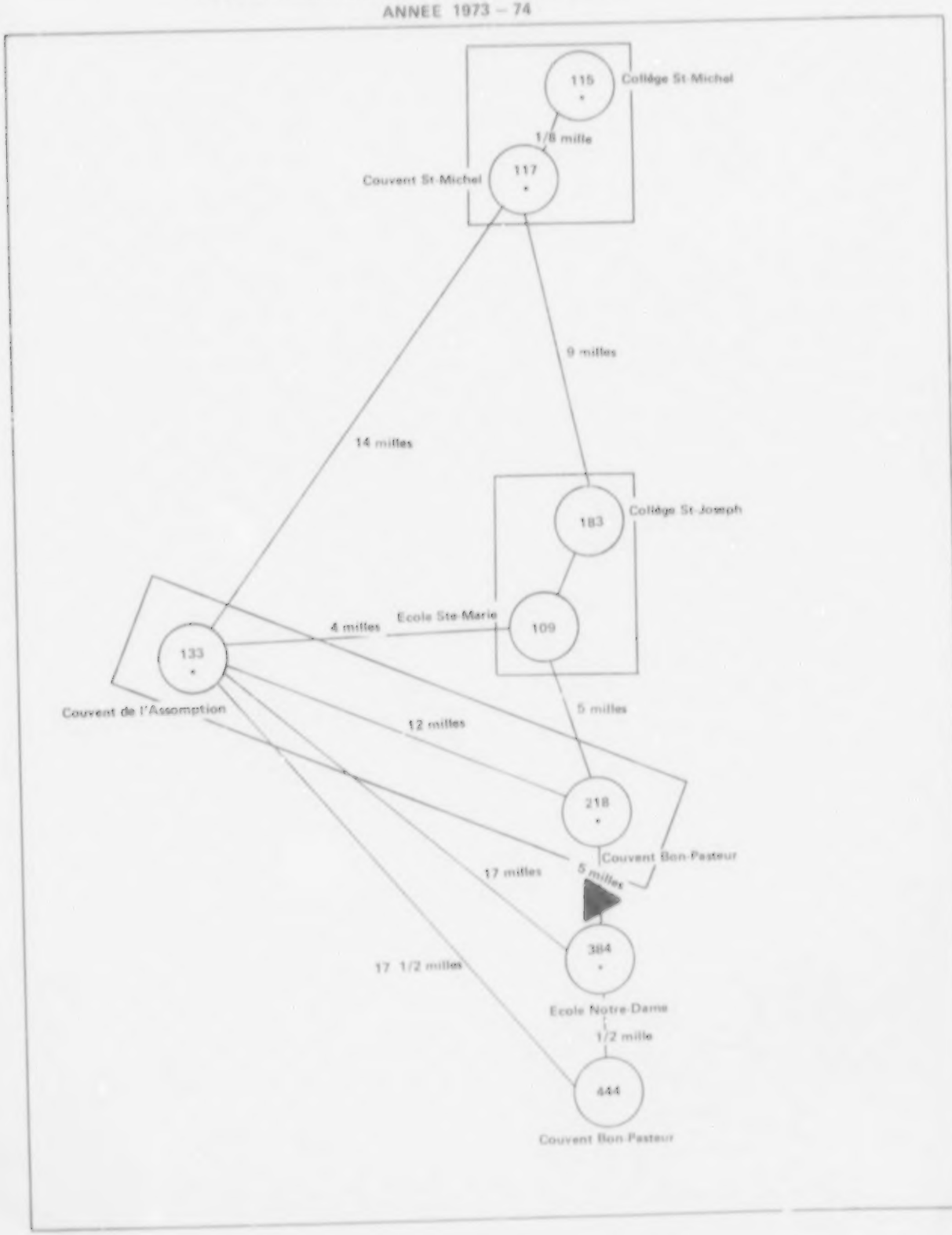


TABLEAU DE DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES ECOLES INSTITUTIONNELLES

COMMISSION SCOLAIRE DE ROCHER-PERCE

REGION ADMINISTRATIVE DU BAS ST-LAURENT-GASPESIE

ANNEE 1973 – 74



BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS

Activités de détente et la formation à l'élémentaire (Les). Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 48p.

Analyse qualitative du recensement scolaire d'après une enquête effectuée en décembre 1973. Xavier Fonteneau. Démographie scolaire, DT 9.15. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de la Planification, 1974. 68p.

Anglais: langue seconde, Programme d'études des écoles élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 15p. Code: 16-2003.

Annexes au guide d'application du Règlement numéro 7: articles 5, 7, 28, 30. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 76p. Code: 16-6776.

Arts: arts plastiques. Programme d'études des écoles élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1968. 4p. Code: 16-2002.

Arts: expression dramatique. Programme d'études des écoles élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 16p. Code: 16-2014.

Arts: expression musicale. Programme d'études des écoles élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1970. 11p. Code: 16-3121.

Avenir de l'éducation au Québec (L'). Discours de la rentrée scolaire. François Cloutier, Ministre de l'Education. Québec, Ministère de l'Education, 1973. 20p.

Bulletin officiel du ministère de l'Education (Le). Québec, Ministère de l'Education, 1971 – 1974.

Cadres des commissions scolaires: leurs modes de fonctionnement psychologique en situation administrative (Les). En collaboration. Documents "études et recherches", 2.14. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de la Planification, 1972. 171p.

Cahier de l'élémentaire: la formation des groupes de travail, le regroupement fonctionnel et la programmation. Document de travail. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1967. 45p.

Cahier des doléances présenté au Gouvernement du Québec. Québec, La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, 1973. 78 p. code: 5516–315

Circulaires concernant l'enseignement élémentaire et secondaire. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1971 – 1974.

Comités d'école et Comités de parents; document de consultation. Mission 27. Document numéro 6 A. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 32p.

Comités d'école et Comités de parents. Mission 27. Document numéro 6B. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 31p.

Commission scolaire de demain: aujourd'hui (La). Document d'étude numéro 3200. Québec, La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, 1968. 139p.

Compte rendu des rencontres des directeurs généraux des commissions scolaires, décembre 1971, janvier et octobre 1972. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1973. 27p.

Corps de professionnels des commissions scolaires et des commissions régionales (Les). Nature du travail, attributions caractéristiques, critères d'admissibilité. La politique administrative et salariale. Document numéro 23 – 12 décembre 1972. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1972. 35p.

Décret tenant lieu de convention collective entre les instituteurs et les commissions scolaires et les commissions régionales. Arrêté en conseil numéro 3811-72 du 15 décembre 1972. Québec, Lois, statuts, etc., 1972. 132p.

Définitions des fonctions; le personnel de cadre et le personnel de gérance des collèges d'enseignement général et professionnel, des commissions scolaires et des commissions régionales (Les). La politique administrative et salariale. Document numéro 2 – 25 janvier 1972. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1972. 242p.

Définitions des fonctions et les critères d'admissibilité du personnel de cadre et du personnel de gérance des commissions scolaires et des commissions régionales (Les). La politique administrative et salariale. Document numéro 9 – 5 avril 1972. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1972. 61p.

Délégation de pouvoir dans une nouvelle structure (La). Mission 27. Document numéro 10. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 50p.

Diagnostics sur l'innovation dans l'enseignement élémentaire québécois. Pierre Georgeault, Jacqueline B. Pelchat, Diane St-Michel et Jean-Yves Poulin. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1974. 189p.

Directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints des commissions scolaires et des commissions scolaires régionales (Les) – Directeurs généraux des collèges d'enseignement général et professionnel (Les). Numéros 3 – 4 – 29 mars 1974. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1974. 30p.

Document d'information pour la constitution des conseils provisoires des commissions scolaires nouvelles. Mission 27. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1971. 42p.

Ecole coopérative, polyvalence et progrès continu (L'). Commentaires sur le Règlement numéro 1 du ministère de l'Education. Documents d'éducation numéro 2. Québec, Ministère de l'Education, Service d'information, 1966. 117p.

Ecole élémentaire à aires ouvertes (L'). Document de travail. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire (Service de l'Organisation de l'enseignement), 1973. 7p. Code: 16-6050.

Ecole, milieu de vie à l'élémentaire (L'). Guide d'élaboration du devis pédagogique et du programme technique pour l'aménagement d'une école élémentaire. Numéro 1. Québec, Ministère de l'Education, 36 p.

Education au Québec en 1971 (L'). Rapport des activités du ministère de l'Education en 1971. Québec, Editeur officiel du Québec, 1971. 262p.

Education au Québec en 1972 (L'). Rapport des activités du ministère de l'Education en 1972. Québec, Editeur officiel du Québec, 1972. 302p.

Education au Québec en 1973 (L'). Rapport des activités du ministère de l'Education en 1973. Québec, Editeur officiel du Québec, 1973. 310p.

Education de demain (L'). Rapport du Comité ministériel sur la planification éducative du Nouveau-Brunswick. Nouveau-Brunswick, Ministère de l'Education, 1973. 105p.

Election générale de juin 1972 (L'). Mission 27. Document numéro 5. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 30p.

Etude du personnel des commissions scolaires: effectifs et salaires, année scolaire 1972 – 73. Fidèle Lévesque. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1973. 87p.

Etude du personnel des commissions scolaires: effectifs et salaires; année scolaire 1973 – 74. Fidèle Lévesque. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1974. 37p.

Etude du recensement scolaire de mai 1971. Xavier Fonteneau. Démographie scolaire, DT 9.13. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de la Planification, 1973. 49p.

Formation de la personne: éducation physique. Programme d'études des écoles maternelles et élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1971. 12p. Code: 16-2010.

Formation de la personne: enseignement religieux catholique. Programme d'études des écoles élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1971. 20p. Code: 16-2012.

Guide d'organisation administrative d'une commission scolaire et d'une commission régionale. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 49p.

Handbook on Literature 1969. Curriculum for elementary schools. English: Language Arts. Quebec, Department of Education, Directorate of Elementary and secondary Education, 1970. 28p. Code: 21-2011A.

Handbook on Oral and Written English 1969. Curriculum for elementary schools. English: Language Arts. Quebec, Department of Education, Directorate of Elementary and Secondary Education, 1970. 40p. Code: 16-2210A.

Handbook on Reading. Study Programmes – Elementary Course. Quebec, Department of Education, Directorate of Elementary and Secondary Education, 1967. 63p. Code: 16-2283A.

Handwriting in the Language Arts Program. A Teacher's Guide. Curriculum for elementary schools. Quebec, Department of Education, Directorate of Elementary and Secondary Education, 1971. 41p. Code: 21-2013A.

Issues and choices. A summary of the 1973 fall conferences on Education in Saskatchewan. Saskatchewan Department of Education.

Language and Literature: English Language Arts – Core Programme. Curriculum for elementary schools. Quebec, Department of Education, Information Service, 1969. 13p. Code: 16-2208A.

Langues et littératures: programme – cadre de français. Programme d'études des écoles élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1969. 8p. Code: 16-2404.

Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires. Bill 27. Sanctionné le 10 juillet 1971. Québec, Editeur officiel, 1971. Statuts refondus, 1964, ch. 235.

Mathématique à l'élémentaire: programme – cadre (La). Programme d'études des écoles élémentaires et secondaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1970. 5p. Code: 16-2313.

Mise en place des nouvelles structures des commissions scolaires et des commissions régionales. Mission 27. Document numéro 11. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 34p.

Mise en place et fonctionnement du Conseil provisoire. Mission 27. Document numéro 2. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1971. 40p.

Moral and Religious Instruction for Protestant Schools. Curriculum for elementary schools personality development. Quebec, Department of Education, Directorate of Elementary and Secondary Education, 1973. 56p. Code: 16-2761A.

Opérations et décisions dans une commission scolaire et une commission régionale. Mission 27. Document de travail (No 5099). Québec, La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, 1972. 50p.

Orientation nouvelle des sciences humaines à l'élémentaire. Programme d'études des écoles élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1971. Cahier numéro 1. 21p. Code: 16-2680.

Personality Development Moral and Religious Instruction (Protestant). Bible Study (for use in schools recognized as Protestant). Curriculum for elementary schools. Quebec, Department of Education, General Directorate of Elementary and Secondary Education, 1973. 18p. Code: 16-2769A.

Personnel de cadre et le personnel de gérance des collèges d'enseignement général et professionnel, des commissions scolaires et des commissions scolaires régionales (Le). La politique administrative et salariale. Document numéro 2. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1974. 100 p.

Personnel de la direction des écoles des commissions scolaires et des commissions régionales (Le). La politique administrative et salariale. Document numéro 1 – 25 janvier 1972. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1972. 124p.

Personnel professionnel des collèges d'enseignement général et professionnel, des commissions scolaires et des commissions régionales (Le). La politique administrative et salariale. Document numéro 25 – 18 janvier 1973. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1973. 53p.

Planification et l'évaluation à l'école (La). Guide d'application du Règlement numéro 7: articles 5, 7, 28, 30. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 51p. Code: 16-6775.

Politique de développement des administrateurs des collèges d'enseignement général et professionnel, des commissions scolaires et des commissions régionales (La). La politique administrative et salariale. Document numéro 7 – 5 avril 1972. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1972. 35p.

Politique relative à l'application de l'article 472 de la loi de l'Instruction publique. Circulaire D.G.E.E.S. Adm. 74 – 26. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1974.

Pour que les commissions scolaires demeurent des commissions scolaires. Texte extrait d'une analyse présentée au Conseil d'administration de La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec. La Revue scolaire, v. 22, no 10, juin 72, pp. 6 – 7.

Programmes d'études des écoles élémentaires; formation de la personne. Enseignement religieux et moral (Ecoles élémentaires protestantes). Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire (Service des Programmes), éd. provisoire. 39p.

Programmes d'études des écoles élémentaires. Série complète. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, Service des Programmes, 1972 – 1975.

Projection préliminaire de la population scolaire des niveaux maternelle, élémentaire, et secondaire pour les régions administratives scolaires, 1973-74 à 1979-80. Louis Duchesne. Démographie scolaire DT 9.16. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de la Planification, 1974. 58p.

Question of Size (The). Edward Hickox & Geoffrey Burston. Education Canada, September 1973, pp. 41 – 43.

Rapport annuel 1964 / 65. La participation au plan scolaire. Québec, Ministère de l'Education, Conseil supérieur de l'éducation, 1966. 213p.

Rapport annuel 1965 / 66 & 1966 / 67. L'enseignement face à l'évolution sociale et scolaire. Québec, Ministère de l'Education, Conseil supérieur de l'éducation 1968. 389p.

Rapport annuel 1967 / 68 & 1968 / 69. Québec, Ministère de l'Education, Conseil supérieur de l'éducation, 1970. 363p.

Rapport annuel 1969 / 70. L'activité éducative. Québec, Ministère de l'Education, Conseil supérieur de l'éducation, 1971. 239p.

Rapport annuel 1970 / 71. Québec, Ministère de l'Education, Conseil supérieur de l'éducation, 1972. 351p.

Rapport annuel 1971 / 72. Québec, Ministère de l'Education, Conseil supérieur de l'éducation, 1973. 349p.

Rapport annuel 1972 / 73. Québec, Ministère de l'Education, Conseil supérieur de l'éducation, 1974. 117p.

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec. Tomes 1 à 5 & annexes. Québec, 1966.

Recreational Activities and Elementary Education. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1972. 48p.

Recueil des règles de gestion des commissions scolaires (mises à jour). Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1971.

Recueil des lois de l'éducation / Compilation of Statutes on Education. Québec, Ministère de l'Education, 1970. 640p.

Recueil des lois de l'éducation; amendements/ Amendments, Compilation of Statutes on Education. Québec, Ministère de l'Education, décembre 1970 au 31 décembre 1972. 95p.

Règlement numéro 7 du ministère de l'Education. Arrêté en Conseil numéro 1497 du 27 avril 1971 tel qu'amendé par l'arrêté en Conseil numéro 1344 du 16 mai 1972. Québec, Ministère de l'Education, 1972. 23p.

Règles administratives 1974 / 75 (concernant les effectifs en personnel hors cadre, en personnel de cadre et en personnel de gérance) des commissions scolaires, des commissions scolaires régionales (Les). La politique administrative et salariale. Document numéro 8 - 29 mars 1974. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1974. 19p.

Règles administratives 1974 / 75 des écoles élémentaires (concernant les effectifs en personnel de Direction des écoles des commissions scolaires, des commissions scolaires régionales (Les). La politique administrative et salariale. Document numéro 10 - 29 mars 1974. Québec, Ministère de l'Education, Service général des Personnels des organismes d'enseignement, 1974. 19p.

Règles administratives et budgétaires des commissions scolaires pour 1970 / 1971 (Les). Hebdo-Education. Québec, Ministère de l'Education. 127p.

Règles administratives et budgétaires des commissions scolaires pour 1971 / 1972 (Les). Bulletin officiel du ministère de l'Education, supplément - 20 avril 1971. 83p.

Règles administratives et budgétaires des commissions scolaires pour 1972 / 1973 (Les). Bulletin officiel du ministère de l'Education, supplément numéro 11, 20 mars 1972. 55p.

Règles administratives et budgétaires des commissions scolaires pour 1972 / 1973 (Annexes 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8). Bulletin officiel du ministère de l'Education, supplément numéro 13 - 15 juin 1972. 88p.

Règles budgétaires des commissions scolaires pour 1973 / 1974. Bulletin officiel du ministère de l'Education, supplément numéro 22 - 30 mai 1973. 23p.

Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1974-1975. Bulletin officiel du ministère de l'Education, supplément numéro 29, juin 74. 52p.

Répertoire des organismes et des écoles. Statistiques de l'enseignement 1971 / 72. Québec, Ministère de l'Education, Service de l'informatique, 1972. 285p. Code 22 - R-7172 - 1.

Répertoire des organismes et des écoles. Statistiques de l'enseignement 1972 / 73. Québec, Ministère de l'Education, Service de l'informatique, 1973. 203p. Code 22 - R-72-73 - 1.

Répertoire des organismes et des écoles. Statistiques de l'enseignement 1973 / 74. Québec, Ministère de l'Education, Service de l'informatique, 1974. 195p. Code 22 - 73-74 - 1.

Revue scolaire (La). Québec, La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, volumes 22 à 25. 1972-1974.

Rural Educational Alternatives, Program Model. Department of Education, Planning and Research Services. Manitoba. No. 4408. Winnipeg.

Sciences et mathématiques: sciences de la nature. Programme d'études des écoles élémentaires. Québec, Ministère de l'Education, Direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, 1970. 11p. Code: 16-2009.

Teacher's Book and Guide to Accompany. The programme of moral and religious instruction for elementary schools. Curriculum for elementary schools. Quebec, Department of Education Directorate of Elementary and Secondary Education, 1973. 22p. Code: 16-2762 A.

VOLUMES

BARNARD, Chester Irving, 1886 –
The Functions of the Executive. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962 [c1938]. 334p. 21cm. HD31. B259. 1938.

BARNARD, Chester Irving, 1886 –
Organization and Management; Selected Papers. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1948. 244p. 22cm. HD21. B259. 1948.

BLAU, Peter M.
Formal Organizations; a comparative approach, by Peter M. Blau and W. Richard Scott. San Francisco, Calif., Chandler [c1962] 312p. 24cm. Chandler, publications in anthropology and soc.ology. Bibliographie pp. 258-301. HD31. B645. 1962.

DALE, Ernest
Planning and Developing the Company Organization Structure. New York, American Management Association [1952] 232p. ill. 24cm. (American Management Association. Research report no 20. Bibliographie pp. 213-225. HD21. A512. 20.

DRUCKER, Peter Ferdinand, 1909 –
La grande mutation vers une nouvelle société. Traduit de l'américain par Philippe Quoniam de Shompré. Paris, Editions d'Organisation, 1970. 429p. 25cm. Trad. de The Age of the Discontinuity. HC59. D794. 1970 F.

DRUCKER, Peter Ferdinand, 1909 –
The Practice of Management (La pratique de la direction des entreprises). New York, Harper and Row, [1954]. 404p. 22cm. HD70. E83. D794. 1954.

ETZIONI, Amitai
Modern Organizations. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall [c1964]. 120p. 23cm. (Foundations of modern sociology series). HM 131. E85m. 1964.

FAURE, Edgar, 1908 –
Commission internationale sur le développement de l'éducation. Apprendre à être, par Edgar Faure et autres. Paris, Fayard, Unesco [1972] 368p. ill. 22cm. (Le monde sans frontières). Version anglaise disponible. LB1555. C734. 1972.

FOX, David, J.
The Research Process in Education. New York, Holt, Rinehart and Winston [c1969]. 758p. LB2369. F6.

GREENFIELD, T. B., KICKSON, J. H., BUCHANAN, B. H.
Developing School Systems, a manual for Trustees, Administrators and Teachers. Toronto, Ont., The ONtario Institute for Studies in Education, 1969, reprinted 1973, 177p. LB2806. D489.

HICKS, Herbert G.
The Management of Organizations by Herbert G. Hicks. New York, McGraw-Hill [c1967]. 452p. HD31. H631.

KOONTZ, Harold, 1908 –
Principles of Management; an analysis of managerial functions, by Harold Koontz and Cyril O'Donnel. 4th ed. Toronto, McGraw-Hill [1968]. 822p. ill. 24cm. (McGraw-Hill series in management). Les principes du management. HD31. K82. 1968.

LEARNED, Edmund & SPROAT, Audrey
Organization Theory and Policy. Homewood, I11., Irwing, 1966. HD31. L328.

MORRISEY, George L.
Appraisal and Development through Objectives and Results. Reading, Mass., Addison-Wesley [c1972]. 140p. HF5549. 5. R3. M877 a.

ODIORNE, George S.
Management by Objectives; a system of managerial leadership. Toronto, Pitman 1972, [c1965]. 204p. ill. 22cm. HD31. O24m. 1965

O'SHAUGHNESSY, John
L'organisation des entreprises. Trad. et adapté par C. Henrion. Paris, Dunod, 1968. 194p. ill. 22cm. (Initiation aux nouveautés de la science, 10). Trad. de Business organization). HD31. 082. 1968. F.

RUBENSTEIN, Albert Harold, 1923 –
Some Theories of Organization. Ed. by Albert H. Rubenstein and Chadwick J. Haberstroh. Rev. ed. Homewood, I11., Irwin, 1966. 722p. ill. 23cm. (The Irwin Dorsey series in behavioral science). HD31. R895. 1966.

SCHWARTZ, Bertrand
L'éducation demain. Aubier-Montaigne, coll. R. E. S. Paris, 1973. 333p. LC5258. A2538.

SELLTIZ, Claire
Research Methods in Social Relations by Claire Selltiz and others. Published for the Society for the Psychological Study of Social Issues. Rev. New York, Holt, Rinehart & Winston, 1959. 622p. HC2. R432.

TERRY, George Robert, comp.
Management: Selected Readings compiled by George R. Terry. Homewood, I11., R. D. Irwin, 1973. 368p. 23cm. HD31. T476.

NOTES PERSONNELLES

NOTES PERSONNELLES

NOTES PERSONNELLES

NOTES PERSONNELLES

NOTES PERSONNELLES

NOTES PERSONNELLES

NOTES PERSONNELLES

GOUVERNEMENT
DU QUÉBEC

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

DIRECTION GÉNÉRALE DE
L'ENSEIGNEMENT ÉLÉMENTAIRE
ET SECONDAIRE

Réalisé par le Service général des communications
du ministère de l'Éducation

D 2475-532 Code : 16-6001